



PROTOCOLO: 14.398.866-0

INTERESSADO: JOÃO PEDRO PEREIRA NETO

Assunto: Servidor, titular do cargo de *agente fazendário estadual "C"*, solicita afastamento ou licença para o exercício de mandato sindical em entidade sindical representante da categoria das carreiras típicas de estado

PARECER Nº 15/2017-PGE

EMENTA: AGENTE FAZENDÁRIO ESTADUAL "A", "B" E "C". CARGOS QUE DECORRERAM DE TRANSFORMAÇÃO DOS CARGOS DE AGENTE DE APOIO, EXECUÇÃO E PROFISSIONAL, INTEGRANTES DO QPPE, PARA OS SERVIDORES LOTADOS NA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA, COM A CRIAÇÃO DE NOVA CARREIRA, INTEGRADA AO QPPE. NOVOS CARGOS QUE MANTIVERAM A ESSÊNCIA E AS ATRIBUIÇÕES DE APOIO DOS CARGOS ANTERIORES. DESEMPENHO DE ATIVIDADE MEIO QUE NÃO INTEGRA A CATEGORIA DE CARREIRA TÍPICA DE ESTADO. DESCABIMENTO DO AFASTAMENTO PRETENDIDO PELO REQUERENTE, PORQUANTO ELE NÃO PERTENCE À CATEGORIA REPRESENTADA PELA ENTIDADE SINDICAL, COMO EXIGE A LEI ESTADUAL Nº 10.981/94.

1. A CONSULTA

Trata-se de consulta formulada pela Secretaria de Estado da Fazenda acerca do enquadramento da carreira de *agente fazendário estadual* dentre as carreiras típicas de Estado, submetida a este Grupo Permanente de Trabalho pelo Exmo. Procurador Geral do Estado, diante da recomendação do Núcleo Jurídico da Administração - NJA/PGE/SEFA (fl. 24).

A questão suscitada constitui elemento prejudicial à análise do pedido de afastamento formulado pelo servidor JOÃO PEDRO PEREIRA



NETO, titular do cargo de *agente fazendário estadual C*, com o objetivo de exercer mandato sindical junto à CONACATE – Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado, no período compreendido entre 03.11.2016 a 31.12.2018 (fls. 03/04).

O expediente está instruído com ofício de solicitação do CONACATE (fls. 05/06), Ata de Assembleia-Geral Extraordinária de Ratificação da Fundação do CONACATE (fls. 07/18), requerimento de registro perante o Cartório do 2º Ofício de Registro de Títulos e Documentos de Brasília-DF (fl. 19), edital de convocação para a realização de Assembleia-Geral Extraordinária de Ratificação da Fundação do CONACATE (fls. 20-21) e respectiva lista de presença (fl. 21) e, ao final, informação do Grupo de Recursos Humanos Setorial acerca da dúvida que originou a presente consulta (fls. 22/23).

Passamos à análise.

2. O PARECER

2.1 Considerações iniciais sobre o afastamento ou licença para exercício de mandato sindical.

Embora não seja esse o foco do presente parecer, convém, de início, tecer algumas considerações sobre o panorama geral do afastamento do servidor das suas funções para exercício de mandato sindical, pois essa é a situação que serve de pano de fundo para a análise principal.

De fato, consoante explanado pelo requerente, a Constituição da República garante a liberdade de criação de sindicatos, mediante seu registro no órgão competente¹, bem como a livre associação de servidores públicos a tais entidades².

1 Art. 8, inciso I, da Constituição da República.

2 Art. 37, inciso VI, da Constituição da República.



No âmbito estadual, a Carta Maior do Estado do Paraná contempla regra semelhante, em observância ao parâmetro encimado, em seu artigo 37:

Art. 37. Ao servidor público eleito para cargo de direção sindical são assegurados todos os direitos inerentes ao cargo, a partir do registro da candidatura e até um ano após o término do mandato, ainda que na condição de suplente, salvo se ocorrer exoneração nos termos da lei.

§ 1º. São assegurados os mesmos direitos, até um ano após a eleição, aos candidatos não eleitos.

§ 2º. É facultado ao servidor público, eleito para a direção de sindicato ou associação de classe, o afastamento do seu cargo, sem prejuízo dos vencimentos, vantagens e ascensão funcional, na forma que a lei estabelecer.

Neste ponto, cumpre ainda mencionar o contido na Lei Estadual nº 10.981/94, que regulamenta o supramencionado artigo, e possibilita o afastamento do servidor eleito como dirigente sindical, sem prejuízo de seus vencimentos, vantagens de caráter pessoal e ascensão funcional, fixando, entretanto, em seu artigo 2º, os requisitos a serem observados para a “liberação” do servidor:

Art. 2º. É facultado às entidades sindicais representantes de servidores públicos estaduais do Estado do Paraná solicitar às autoridades de maior hierarquia do órgão de lotação dos servidores eleitos para cargo de direção sindical, a liberação dos mesmos, na proporção de três dirigentes, mais um dirigente a cada dois mil servidores associados, por entidade sindical, até o limite de 08 (oito).

Parágrafo único. A liberação de que trata este artigo será implementada mediante requerimento da entidade interessada, com prova da eleição e da posse na Diretoria do órgão sindical.

De uma leitura atenta do dispositivo, nota-se que o pleito de afastamento formulado pelo servidor está pautado nos seguintes pressupostos:

a) A entidade sindical deve existir juridicamente e representar os interesses da categoria;



- b) O servidor deve pertencer à categoria que a entidade sindical representa;
- c) Deve existir prova da eleição e da posse do servidor na Diretoria do órgão sindical;
- d) A entidade sindical deve solicitar a liberação à autoridade de maior hierarquia do órgão de lotação do servidor;
- e) Deve ser observado o critério quantitativo máximo (três dirigentes, mais um dirigente a cada dois mil servidores associados, por entidade sindical, até o limite de oito).

A presente consulta reside na controvérsia acerca do pressuposto elencado no item “b”, ou seja, se o servidor que pleiteia o afastamento [ocupante do cargo de *agente fazendário estadual “C”*] integra a categoria representada pela entidade sindical para a qual foi eleito dirigente [carreiras típicas de Estado], o que então se examinará.

2.2 Sobre a criação dos cargos de *agente fazendário estadual “A”, “B” e “C”*, o quadro que integram e as atribuições que lhe são inerentes.

De início, impende destacar que a carreira de *agente fazendário* surgiu, no QPPE, com a Lei 13.575/2002, de iniciativa parlamentar, que acrescentou o inciso VI no artigo 3º, § 1º da Lei 13.666/2002, criando – ao lado das carreiras de apoio, execução, aviação, penitenciária e profissional, previstas na redação original daquela lei – a carreira de *agente fazendário*, composta pelos cargos de *agente fazendário “A”, “B” e “C”*, e exclusiva dos funcionários efetivos do QPPE³ alocados na Secretaria de Estado da Fazenda ou Coordenação da Receita do Estado, na data de publicação daquela lei.

Pouco depois, foi editada a lei 13.803/2002, também de iniciativa parlamentar, que, se utilizando do mesmo molde da Lei 13.666/2002,

³ Na verdade, a lei fez referência ao Quadro Geral do Estado (QG), mas quando ela foi publicada já havia sido instituído o QPPE em substituição a esse quadro.



instituiu a carreira de *agente fazendário estadual*, composta pelos cargos de *agente fazendário estadual "A", "B" e "C"* – a serem preenchidos “pelos atuais ocupantes de cargos públicos do Quadro Próprio do Poder Executivo – QPPE, alocados na Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná ou Coordenação da Receita do Estado” (art. 1º) –, e dispôs sobre questões afetas a essa nova carreira, prevendo, inclusive, a existência de tabela salarial específica, distinta da tabela *geral* do QPPE.

É importante esclarecer, porém, que os *agentes fazendários estaduais* apenas foram enquadrados na carreira e nos cargos criados pela lei 13.803/2002 em 2014, com a edição da lei 18.107/2014. Até esse momento, eles seguiram enquadrados nos cargos previstos na redação original da Lei 13.666/2002, bem como foram remunerados pela tabela salarial *geral* do QPPE⁴, tendo em vista a resistência do Poder Executivo em aplicar aos seus servidores lei tida por inconstitucional⁵ [dentre outras razões, por causa do vício de iniciativa].

De acordo com a Lei 18.107/2014, o enquadramento dos servidores dar-se-ia, automaticamente, de acordo com a correlação de cargos constantes do anexo III da Lei 13.803/2002. Da análise desse anexo, bem como do anexo II da Lei 13.803/2002, o enquadramento dos servidores nos novos cargos se deu da seguinte forma:

“De”	“Para”	Escolaridade
agente de apoio	agente fazendário estadual C	1º grau completo
agente de execução	agente fazendário estadual B	2º grau completo
agente profissional	agente fazendário estadual A	3º grau completo

O descritivo das atribuições dos novos cargos foi trazido no anexo único do Decreto 9.788/2013. Da leitura desse anexo, é possível constatar que as

4 Ou seja, não foram remunerados pela tabela salarial específica trazida pela Lei 13.803/2002.

5 A esse respeito, é pertinente mencionar que pendeu de decisão Ação Direta de Inconstitucionalidade [ADI 2945, disponível em www.stf.jus.br, acesso em 06.04.2017] ajuizada pelo Governador do Estado do Paraná em face da lei 13.757/2002 e 13.803/2002, cujos principais fundamentos são (i) a existência de *transposição de cargo público sem o devido concurso público* (art. 37, inciso II, da Constituição da República) e (ii) a concessão de *tratamento diferenciado para servidores que prestaram concurso para os mesmos cargos* (art. 37, inciso X, da Constituição da República).



atribuições de cada um dos cargos da carreira de *agente fazendário estadual* “A” [nível superior], “B” [nível médio] e “C” [nível fundamental] – é exageradamente ampla e é praticamente a mesma para todos os cargos. Do cotejo dessas atribuições, encontrou-se apenas uma distinção entre esses cargos: o *agente fazendário estadual* “A” pode efetuar a contabilidade geral do Estado e a tesouraria, assinando todos os documentos necessários, devendo para tanto possuir o devido registro junto ao Conselho Regional de Contabilidade, como consignado no item 1.13; os demais cargos não podem fazer isso, pois a escolaridade deles não é compatível com essa atribuição.

A verdade é que é difícil apreender, de fato, desse descritivo, quais seriam as reais atribuições de cada um dos cargos que compõem a carreira de *agente fazendário estadual*. Tais cargos de “função única” agruparam, conforme a escolaridade exigida, as mais variadas funções dos cargos transformados [agente de apoio, execução e profissional]. Basta a leitura do “relatório servidores migrados para agente fazendário”⁶, solicitado à SEAP por este Grupo Permanente de Trabalho, para que se possa apreender a generalidade das funções reunidas nesses cargos: os servidores que foram enquadrados como AFE-A/B/C eram, antes, telefonistas, técnicos administrativos, tecnólogos, sociólogos, psicólogos, pedagogos, auxiliares operacionais, profissionais de nível superior, economistas, engenheiros químicos, desenhistas técnicos, desenhistas industriais, comunicadores sociais, técnicos de contabilidade, contadores, assistentes sociais, auxiliares administrativos e administradores.

Como se pode perceber disso, uma variedade de funções foi enquadrada nos cargos que compõem a carreira de *agente fazendário estadual*. Há muitos administradores, contadores e economistas. Nada, no entanto, supera o volume dos servidores que desempenham atribuições administrativas [auxiliares e técnicos administrativos], como pode ser facilmente aferido no relatório anexo.

Da lei 13.803/2002, é possível apreender também que houve uma tentativa de afastar essa carreira do QPPE. Em especial, chama-se atenção

⁶ Documento anexo.



para o seu anexo III, que buscar fazer crer que os servidores estariam sendo enquadrados do QPPE para o “QAFE” [quadro este que sequer foi mencionado na lei]. Também o descritivo das atribuições dos cargos corrobora essa intenção, porquanto, nitidamente, buscou-se afastar esses novos cargos das suas velhas atribuições “ordinárias” no QPPE⁷.

No entanto, nos parece que esse intento não foi atingido. Ora, as várias leis que versaram sobre a criação dessa carreira em momento algum instituíram um novo quadro próprio, de modo que se infere que tal carreira – ocupada por servidores do QPPE, mediante a simples transformação da denominação dos cargos e em função da lotação dos servidores – seguiu integrando o QPPE. Essa, aliás, era a expressa intenção da Lei 13.575/2002, que incluiu a nova carreira entre as carreiras trazidas na Lei 13.666/2002.

Nesse mesmo sentido, salienta-se, posicionou-se o TCE/PR, em consulta formulada pelo Procurador-Geral do Estado sobre a forma de aplicação de regras previdenciárias atinentes à aposentadoria e ao abono de permanência a essa “nova carreira”. Do acórdão proferido pelo Tribunal Pleno em 09/02/2017, destaca-se o seguinte trecho⁸, pertinente para esta análise:

Observa-se do cotejo destes diplomas legais, bem como das legislações regulamentadoras – Decreto Estadual n.º 2837/97 e Resolução SEFA n.º 88/05 – que **não houve a criação um carreira distinta, mas, sim, de uma reorganização daquela já existente, prevendo a correlação e adequação temática.**

Neste sentido, tem se posicionado o Poder Judiciário, consoante o julgamento da Ação Declaratória n.º 0000231-24.2005.8.16.0004, que trata da constitucionalidade da Lei Estadual n.º 13.803/02, proposta pelo Sindicato dos Servidores da Secretaria de Estado da Fazenda e Coordenação da Receita do Estado do Paraná – SINDIFAZCRE-PR, em face do Estado do Paraná, julgamento esse confirmado em sede de Apelação Cível n.º 720.470-2 e mantido pelo Superior Tribunal de Justiça, porém, não transitado em julgado:

7 Acerca disso, remete-se à leitura do anexo IV da Lei 13.666/2002, que traz a correlação de cargos do QG com o QPPE, do qual se extrai que o cargo/função de agente de apoio/auxiliar administrativo do QPPE congregou os seguintes cargos do QG: almoxarife, auxiliar administrativo, auxiliar de biblioteca, auxiliar de farmácia, auxiliar de ludoteca, auxiliar de microfilmagem, bilheteiro, contínuo, digitador, indicadora, operador de caixa, operador de copiadora e recepcionista. Na sequência, remete-se à leitura das atribuições afetas ao *agente fazendário estadual “C”*, no anexo único do Decreto 9.112/2013.

8 Com outros grifos além dos grifos originais.



“APELAÇÃO CIVIL. (...) AÇÃO DECLARATÓRIA. IMPLEMENTAÇÃO DA CARREIRA DE AGENTE FAZENDÁRIO. LEI ESTADUAL N.º 13.803/02. (...) MÉRITO. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL N.º 13.803/02. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 37, INCISOS II E X, E 137, §1º, INCISO I DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, BEM COMO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. INOCORRÊNCIA. CORRETO ENQUADRAMENTO DOS SERVIDORES.

SENTENÇA MANTIDA.

NÃO CONHECIMENTO DA REMESSA OFICIAL.

APELO DESPROVIDO.”

Da decisão singular, extrai-se o seguinte trecho:

“Indiscutivelmente, o acesso aos cargos públicos está subordinado à aprovação em concurso público de provas, ou de provas e títulos, conforme texto constitucional constante do art. 37, II. Todavia, o que se pretende no caso em apreço é a ‘transposição’ daqueles servidores que por meio do referido concurso, já ocupam cargos na SEFA e na CRE, **sem lhes conferir novas atribuições, mas, sim, adaptá-los ao novo sistema de carreira, preservando as mesmas atribuições que lhes competia antes do advento do novo sistema de carreiras, conforme se observa às fls. 17/18 e 93/97.** Portanto, ainda que a descrição das atribuições de um cargo e de outro contenham nuances distintas, verifico que não são suficientes para se concluir que se trata de funções diversas, havendo correspondência e pertinência temática entre ambas as carreiras.

(...)

Assim, atividades que não revelam distinção maior em suas atribuições clamam pela racionalização administrativa no sentido de estimular a carreira, considerando até mesmo o ingresso primitivo, sem fraudar o instituto do concurso público. Por fim, cumpre, por oportuno, relevar que **há exata correspondência entre os níveis de escolaridade exigidos para o exercício da nova carreira e o do ingresso nos cargos atualmente ocupados pelos servidores.**

(...)

Neste passo, é importante observar que os anexos referentes aos cargos e salários trazidos por ambas as leis são quase que exatamente coincidentes, descartandose, portanto, qualquer aumento de vencimentos que pudesse caracterizar desproporção ou tratamento desigual.” (TJPR - 4ª C.Cível - ACR - 720470-2 - Curitiba - Rel.: Abraham Lincoln Calixto - Unânime - J. 21.06.2011).

Neste contexto, **tratando-se de uma mesma carreira**, os prazos constitucionais para a concessão de aposentadoria voluntária, assim como do abono de permanência devem ter com parâmetro o momento do ingresso do servidor no cargo originário, que foi posteriormente transformado em Agente Fazendário.

Seguindo esta linha de raciocínio, é o entendimento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas:

“(...) diversamente do que afirmou o consulente, **parece-nos evidente que o cargo de Agente Fazendário não conforma nova carreira em relação ao QPPE, mas consiste, meramente, em novo cargo oriundo da reestruturação do QGE**



– como, afinal, são todos os cargos do QPPE. Por essas razões, tratando-se de mera transformação dos cargos públicos, há que se compreender que se trata de uma mesma carreira, computando-se os requisitos constitucionais à inativação (e, em consequência, ao abono de permanência) desde o ingresso do servidor no cargo que veio a ser transformado em Agente Fazendário”

De tudo isso, extrai-se que os cargos de *agente fazendário estadual* “A”, “B” e “C” nada mais são do que os cargos de agente de apoio, de execução e profissional com uma nova denominação, uma nova tabela salarial e uma lotação específica – limitada à Secretaria de Estado da Fazenda –, sem, porém, qualquer alteração na sua essência e nas suas atribuições, que seguem sendo as mesmas de antes. Dessa feita, não há dúvida que tais cargos possuem “atribuições-meio”, e não “atribuições-fim”, sendo responsáveis pelo desempenho de atividades de apoio ao funcionamento da Secretaria de Estado da Fazenda.

Salienta-se, por oportuno, que essa é a única interpretação que confere à legislação estadual aqui referida conformidade com as regras e princípios da Constituição Federal. Entender de outra forma, conferindo a esses cargos novas e diferenciadas atribuições, implicaria ofensa ao concurso público e caracterizaria transposição vedada pela Constituição Federal.

2.3 Sobre a caracterização ou não da carreira de *agente fazendário estadual* como sendo carreira típica de Estado.

Pois bem. Devidamente demonstrado que os cargos de *agente fazendário estadual* “A”, “B” e “C” nada mais são do que os cargos de agente de apoio, de execução e profissional com uma nova roupagem jurídica, enfrentemos então a questão fulcral desta análise: se os cargos da carreira de *agente fazendário estadual*, que possuem atribuições acessórias, compõem as chamadas “carreiras típicas de Estado”.

A Constituição da República não trata especificamente das “carreiras típicas de Estado”, mas faz menção, em seu art. 247, à existência de



cargos públicos cujas atribuições constituam “atividades exclusivas de Estado” e que, por essa razão, possuem regramento diferenciado quanto à estabilidade:

Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Parágrafo único. Na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Esclarece-se que, no ano de 2012, o Deputado Federal João Dado encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei que objetivava regulamentar o dispositivo encimado⁹, prevendo verdadeiro rol das atividades consideradas exclusivas do Estado. No tocante ao Poder Executivo, cumpre transcrever o disposto no art. 2º, inciso V:

Art. 2º São consideradas atividades exclusivas de Estado:

(...)

V – no âmbito do Poder Executivo, as exercidas pelos militares, policiais federais, policiais rodoviários e ferroviários federais, policiais civis, guardas municipais, membros da carreira diplomática e fiscais de tributos, e as relacionadas às atividades-fim de fiscalização e arrecadação tributária, previdenciária e do trabalho, controle interno, planejamento e orçamento, gestão governamental, comércio exterior, política monetária nacional, supervisão do sistema financeiro nacional e oficiais de inteligência.

Em que pese ter sido o referido projeto arquivado, é possível, dele, extrair a *mens legis* que orientou o legislador em sua elaboração: as atividades exclusivas do Estado, no âmbito do Poder Executivo, constituem um núcleo essencial ao seu funcionamento, precipuamente sob o prisma do poder de polícia, e desempenhadas por carreiras que atuem diretamente para esta finalidade (atividades-fim).

9 Projeto de Lei nº 3351/2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=536054>> Acesso em 06.04.2017.



Na esteira, outro parâmetro pode ser extraído do disposto no art. 4º, inciso III, da Lei Federal nº 11.079/04, que trata das parcerias público-privadas, e que elenca algumas das “atividades exclusivas do Estado”, dotadas de indelegabilidade:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;

Em suma, aprioristicamente, já se observa o direcionamento das “carreiras típicas de Estado” às atividades exclusivas do Estado, de extrema relevância, afastando-se a inclusão de carreiras coadjuvantes e desprovidas de poder decisório.

Especificamente quanto à “Administração Fazendária”, na qual estão inseridos os cargos de *agente fazendário estadual “A”, “B” e “C”*, insta salientar que, de acordo com parcela da doutrina, trata-se de seara que engloba atividades relacionadas à execução da gestão financeira [orçamento, contabilidade, pagamentos etc] e, pois, difere da “Administração Tributária”, não constituindo atividade essencial ao funcionamento do Estado¹⁰.

Assim, tendo em vista que a “Administração Fazendária” nada mais seria do que a pura “administração” das contas públicas, destituída de poder de polícia, e – embora relevante para a manutenção do aparato estatal – desprovida da essencialidade própria das atividades exclusivas do Estado,

10 Acerca da distinção e restrição das carreiras típicas de Estado apenas aos servidores responsáveis pela “administração tributária”, ver GIFFHORN, César. Carreiras de Estado. Artigo publicado no site da Associação dos Auditores-Fiscais da Receita Municipal de Porto Alegre, s/d. Disponível em: <http://www.aiamu.com.br/carreiras_de_estado.pdf>, acesso em 06.04.2017. De outro lado, pela equivalência das expressões, ver MOTTA, Raquel Dias da Silveira. Reforma da Administração Tributária: algumas reflexões sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 186-A/2007. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte, ano 3, n. 8, maio/ago. 2014. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=181525>>. Acesso em: 07.04.2017.



tem-se que a carreira de *agente fazendário estadual* não se caracteriza como sendo uma “carreira típica de Estado”.

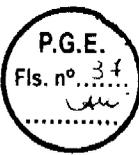
Por outro lado, ainda que se admitisse a equivalência das expressões “Administração Fazendária” e “Administração Tributária”, certo é que a natureza das atribuições dos *agentes fazendários estaduais* deveriam também ser levadas em consideração – e, como visto anteriormente, suas atribuições são de apoio [desempenhando eles atividade-meio, e não atividade-fim] e o maior volume de *agentes fazendários estaduais* possui atribuições puramente administrativas.

De fato, com o advento da Emenda Constitucional nº 42/2003, que acrescentou o inciso XXII ao art. 37 e conferiu nova redação ao inciso IV do art. 167, reputou a doutrina pátria evidenciada a natureza de “carreira típica de Estado” aos fiscais de tributos, e eventualmente a outros servidores que atuem na atividade-fim na sua arrecadação.

Segundo explica Juarez Freitas, o legislador constituinte, ao conferir às “Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” a elevada dignidade de “atividades essenciais ao funcionamento do Estado” (art. 37, inciso XXII) e, nessa medida, permitir, excepcionalmente, “a vinculação de receita de impostos... para realização de atividades de administração tributária”, intentou garantir autonomia e independência aos fiscais de tributos, consolidando-os como ocupantes de uma “carreira típica de Estado”¹¹. Cumpre transcrever a conclusão que sintetiza o estudo realizado por esse autor:

“O que se observa, portanto, é que todas essas modificações, somadas às conquistas sedimentadas pela doutrina e pela jurisprudência, exprimem, da parte do Congresso Nacional, inegável solicitude no sentido de alargar a rede de proteção em torno do poder de polícia tributária. Cuida-se de bom paradigma do justificável zelo com setores estratégicos da Administração

11 EMENDA CONSTITUCIONAL 42/03, ARTS. 37, INCISO XXII, E 167, INCISO IV. ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA: ATIVIDADE ESSENCIAL AO FUNCIONAMENTO DO ESTADO. FISCAL DE TRIBUTOS: SERVIDOR PÚBLICO ESTATUTÁRIO OCUPANTE DE CARGO DE PROVIMENTO EFETIVO E INTEGRANTE DAS CHAMADAS CARREIRAS DE ESTADO. REGIME PECULIAR. ALCANCE DOS DISPOSITIVOS, GARANTIAS E EFEITOS (PARECER) . Interesse Público - IP Belo Horizonte, n. 26, ano 6 Julho / Agosto 2004. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=50433>>. Acesso em: 07.04.2017.



contra a inventividade das fraudes e sonegações. Daí a unidade finalística dessas mudanças, cujo alvo está em fundar, com firmes declarações de estatura constitucional, a independência dos fiscais de tributo, de um lado, incluindo-os, desde já, no rol das chamadas carreiras de Estado, e, de outro, irrigando-os com dotações orçamentárias capazes de arcar, pela via da vinculação de receitas fiscais, com os custos do aparato fiscalizatório e das suas inerentes garantias.”¹²

Ainda, em artigo mais recente, o supramencionado autor reforça o escopo da Constituição da República em amparar a atividade desenvolvida pelos auditores fiscais, de função essencial e que, por essa razão, implica sua inclusão dentre as “carreiras típicas de Estado”, que recebem tratamento diferenciado quanto à estabilidade:

“(…) Mais: os auditores fiscais mantêm vinculação institucional qualificada, que supõe tratamento prudente e diferenciado (sem configuração de qualquer privilégio), preservadas as garantias que fazem as vezes de escudos contra a falta de continuidade das políticas públicas e a precariedade de regime que, não raro, propicia o tormentoso arbítrio. Em outras palavras, o auditor, que entretém vínculo institucional (não-contratual), é aquele concursado que pode aspirar uma estabilidade reforçada no serviço público (e não no cargo), um dos elementos constitutivos do regime estatutário qualificado.

A estabilidade na carreira típica de Estado (ao lado da vitaliciedade que algumas detêm por força da Constituição), para além das mudanças pontuais no tocante às regras, deve ser vista como qualificada, desempenhando significativas funções. De fato, tal proteção de alçada constitucional colima garantir a manutenção das políticas públicas, uma vez que são tais servidores que asseguram a permanência das metas do Estado, a longo prazo. A estabilidade qualificada oferece, ainda, ao servidor, que responde por atividade essencial, uma salvaguarda contra a prepotência dos mandantes de turno, não raro travestida de “discricionariedade”. Outra função reside na contrapartida que o regime institucional qualificado oferece à vista da periclitante lâmina posta à disposição do Poder Público sob a forma de poderio unilateral de alteração das regras do regime”.¹³

Por conseguinte, como se vê, há razões muito mais complexas que justificam a conferência do *status* de carreira típica de Estado a

¹² Op. Cit.

¹³ FREITAS, Juarez. Carreiras de Estado: o núcleo estratégico contra as falhas de mercado e de governo. Fórum Administrativo Direito Público - FA, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, jun. 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=57929>>. Acesso em: 7 abr. 2017.



determinadas carreiras – com a carreira de auditor fiscal, por exemplo –, sobretudo em virtude de fatores políticos e sociais que podem vir a afetar o desenvolvimento de uma atividade exclusiva do Estado e imperiosa ao seu regular funcionamento.

Ocorre que tais circunstâncias não se mostram presentes no que tange à carreira de *agente fazendário estadual*, a qual, como já se disse, possui mera atuação de apoio na administração fazendária, trabalhando de forma coadjuvante na Secretaria de Estado da Fazenda, sem que reste evidenciado o desempenho de nenhuma atribuição decisória pelos cargos que a integram; ou, em outras palavras, não se extrai da análise das atribuições dos cargos de *agente fazendário estadual* o desempenho de atividade-fim.

Por todas essas razões, conclui-se que a carreira de *agente fazendário estadual* não é uma carreira típica de Estado.

2.4 Considerações específicas sobre o cargo do requerente e o pedido de afastamento formulado.

O simples fato de ter sido inferido que a carreira de *agente fazendário estadual* não é uma carreira típica de Estado, já obsta o deferimento do pedido formulado pelo requerente, nos termos do disposto no art. 2º, da Lei Estadual nº 10.981/94, porquanto resta evidenciado que ele não integra a categoria representada pela entidade sindical para a qual foi eleito.

No entanto, no caso específico do requerente, convém ainda chamar atenção para o fato de que ele desempenhava, desde o seu ingresso nos quadros estaduais, cargo/função de auxiliar administrativo, para o qual se exigia escolaridade de nível fundamental. Como *agente fazendário estadual* “C”, ele segue – ou deveria seguir – desempenhando atribuições equivalentes. E dessas atribuições administrativas de menor complexidade e responsabilidade não se evidencia nenhum traço característico das carreiras típicas de Estado.

ms



Além disso, aproveitando-se do ensejo, convém também se manifestar sobre os demais requisitos exigidos pela Lei Estadual nº 10.981/94 para o afastamento pretendido pelo requerente.

Quanto à existência da entidade sindical CONACATE, há que se destacar que não foi devidamente comprovada a sua aptidão para representar os interesses da categoria das “carreiras típicas de Estado”, já que ausente o registro perante o Ministério do Trabalho e Emprego.

Aqui, esclarece-se que prevalece a necessidade de duplo registro das entidades sindicais: civil, nos termos do arts. 45 e 46 do Código Civil, e no Ministério do Trabalho, consoante dispõe o art. 518 a 520 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Nesse sentido, inclusive, foi editada a súmula nº 677 do Supremo Tribunal Federal¹⁴, e julgada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4422¹⁵, pelo Pretório Excelso.

Já no que concerne à prova da eleição e posse do servidor na Diretoria do órgão sindical, os documentos colacionados com o requerimento, devidamente endereçado ao Sr. Secretário de Estado da Fazenda, maior hierarquia da pasta (fls. 05/21), tem o condão de atestar sua veracidade – o que, no entanto, por si só, não permite o afastamento, já que, como se viu, estão ausentes outros pressupostos que logicamente os precedem.

Por fim, frise-se que, ainda que superados todos os óbices acima apontados, deve a Administração Pública observar o quantitativo máximo previsto

14 Súmula 677. Até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade.

15 EMENTA: CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – AUTORA QUE SE QUALIFICA COMO “ENTIDADE SINDICAL DE GRAU MÁXIMO” – INEXISTÊNCIA, CONTUDO, QUANTO A ELA, DE REGISTRO SINDICAL EM ÓRGÃO ESTATAL COMPETENTE – A QUESTÃO DO DUPLO REGISTRO: O REGISTRO CIVIL E O REGISTRO SINDICAL – DOCTRINA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (RTJ 159/413-414, v.g.) – CADASTRO NACIONAL DE ENTIDADES SINDICAIS MANTIDO PELO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO: COMPATIBILIDADE DESSE REGISTRO ESTATAL COM O POSTULADO DA LIBERDADE SINDICAL (SÚMULA 677/STF) – AUSÊNCIA DO NECESSÁRIO REGISTRO SINDICAL COMO FATOR DE DESCARACTERIZAÇÃO DA QUALIDADE PARA AGIR EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA – CONTROLE PRÉVIO DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PELO RELATOR DA CAUSA – LEGITIMIDADE DO EXERCÍCIO DESSE PODER MONOCRÁTICO (RTJ 139/67, v.g.) – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. (STF, Pleno, ADI 4422 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL, AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 06/11/2014. Disponível em www.stf.jus.br, acesso em 06.04.2017).



na Lei Estadual nº 10.981/94 (três dirigentes, mais um dirigente a cada dois mil servidores associados, por entidade sindical, até o limite de oito).

3 CONCLUSÃO

Nos termos do aqui exposto, concluem os integrantes deste Grupo Permanente de Trabalho¹⁶ que a carreira de *agente fazendário estadual* não é uma carreira típica de Estado, tendo em vista que das atribuições dos cargos que a compõem se extrai atuação coadjuvante no âmbito da Secretaria de Estado da Fazenda, competindo-lhes o desempenho de atividade-meio daquele órgão, e não de atividade-fim, não se vislumbrando nisso qualquer elemento caracterizador do desempenho de atividade *típica* de Estado.

Como consequência desse entendimento, conclui-se também pela impossibilidade de deferimento do afastamento pleiteado pelo requerente, porquanto ele não pertence à categoria representada pela entidade sindical CONACATE, bem como ressalta-se a importância de se observarem os demais requisitos exigidos pela Lei Estadual nº 10.981/94, sobretudo quanto à regular constituição e aptidão da entidade sindical CONACATE, bem como quanto ao quantitativo máximo de afastamentos permitidos pela referida lei.

S.m.j., é o parecer.

Curitiba, 13 de abril de 2017.


GUILHERME HENRIQUE HAMADA
Procurador do Estado


LUCIANA DA CUNHA
Procuradora do Estado


MARINA CODAZZI DA COSTA
Procuradora do Estado

16 Na data da assinatura deste parecer a procuradora Karina Locks Passos estava de férias.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Gabinete do Procurador-Geral

Protocolo nº 14. 398.866-0
Despacho nº 169/2017 - PGE

- I. Aprovo o Parecer nº 15/2017-PGE, da lavra dos Procuradores do Estado, Guilherme Henrique Hamada, Luciana da Cunha e Marina Codazzi da Costa, integrantes do Grupo Permanente de Trabalho (GPT9) em 16 (dezesesseis) laudas, por mim canceladas;
- II. Encaminhe-se cópia virtual à Coordenadoria de Estudos Jurídicos - CEJ e à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI - CGTI, para catalogação e divulgação, bem como à Procuradoria Consultiva - PRC para ciência;
- III. Restitua-se ao Núcleo Jurídico da Administração junto à Secretaria de Estado da Fazenda - NJA/SEFA.

Curitiba, 25 de abril de 2017.



Paulo Sérgio Rosso
Procurador-Geral do Estado