



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º
70052126943 – TRIBUNAL PLENO**

PROPONENTE: SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS
DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL – SINDIFISCO-RS

REQUERIDO: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR ARNO WERLANG

PARECER

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Estadual n.º
13.314/2009. Cargo de Técnico do Tesouro do Estado.
Modificação do grau de escolaridade exigido de segundo grau
completo para o terceiro grau. Objetivo da Administração
Estadual de qualificar os seus servidores.
Constitucionalidade. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA
DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Sindicato dos Servidores Públicos da Administração Tributária do Estado do Rio Grande do Sul – SINDIFISCO-RS, objetivando retirar do ordenamento jurídico o artigo 1º da Lei Estadual n.º 13.314, de 18 de dezembro de 2009, que passou a exigir terceiro grau completo como requisito mínimo para ingresso na carreira de nível médio de Técnico do Tesouro do Estado (fls. 4-40). Juntou documentos.

Inicialmente, o proponente defendeu a sua legitimidade ativa para ingresso com a presente ação. Sustentou que a Lei Estadual n.º 13.314/2009 modificou o requisito de escolaridade de segundo para terceiro grau de instrução para o provimento do cargo de Técnico do Tesouro do Estado, com atuação na Subsecretaria da Receita Estadual da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, sem qualquer modificação na complexidade ou natureza do cargo. Asseverou que, sendo realizado o concurso para provimento do referido cargo com a exigência do terceiro grau de escolaridade, com certeza resultará *em dificuldades e obstáculos para a gestão administrativa da Subsecretaria da Receita Estadual, uma vez que as atribuições do cargo da carreira de nível médio foram mantidas*. Disse que a intenção dos Técnicos do Tesouro do Estado, há muito, é transformar a carreira para nível superior, com igualdade de remuneração. Afirmou que a exigência de terceiro grau para o cargo de nível médio se mostra incompatível com a natureza e complexidade do cargo. Sustentou que a mudança



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

de escolaridade dificulta a acessibilidade ao cargo. Defendeu que os Técnicos do Tesouro do Estado (principalmente os lotados nos postos fiscais) *ficaram com exercício de atividades bem reduzidas, cabendo a manutenção da escolaridade de segundo grau como requisito para ingresso na carreira*. Complementou que *há fortes indícios de que os detentores do cargo de TTE, considerando o novel grau de escolaridade, buscarão equiparação funcional e/ou remuneratória com os atuais detentores do cargo de AFTE, os quais se constituem na única e legítima carreira de Nível Superior da Subsecretaria da Receita Estadual da Secretaria da Fazenda*. Referiu que restou configurada tentativa de burla ao disposto no artigo 37, II, da CF, pois há possibilidade de acesso a outro cargo por provimento derivado. Discorreu sobre a possibilidade de controle abstrato de constitucionalidade de lei estadual por parte do Tribunal de Justiça do Estado, bem como a viabilidade de análise da lei em comento por se tratar de norma com conteúdo abstrato e genérico. Concluiu que, *caso aplicada a Lei Estadual n.º 13.314/2009, com a realização do concurso público e nomeação de novos servidores para ocupar o cargo de TTE, acarretará na indevida e viciada ascensão de uma carreira de nível médio, cuja escolaridade exigida para ingresso no respectivo cargo público era o 2º grau completo, para uma carreira de nível de instrução superior, uma vez que modificado o nível de escolaridade, sem modificações da natureza e complexidade do cargo*. Expôs que a novel legislação abre brecha para que os atuais detentores do cargo de Técnico do Tesouro do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Estado requeiram equiparações ou isonomias remuneratórias, alterações ou acréscimos de atribuições e pedidos de equiparação salarial. Consignou que a alteração do nível de escolaridade de segundo para terceiro grau é flagrantemente inconstitucional, por afronta aos artigos 19 e 20, *caput* e parágrafo 1º, da Constituição Estadual e o artigo 37, *caput*, incisos I e II, da Constituição Federal. Fundamentou a presente ação, ainda, no fato de que a Lei Estadual n.º 13.314/2009, em seu artigo 1º, permite uma evidente e inaceitável transgressão a princípios e preceitos constitucionais, pois os atuais servidores lotados no cargo de Técnico do Tesouro do Estado realizaram o concurso com a exigência de nível médio, tendo as provas sido elaboradas de acordo com tal grau de estudo. Asseverou que restou configurada burla ao concurso público, pois se está legitimando os provimentos derivados, tais como: transposição, ascensão, transformação, enquadramento, aproveitamento e/ou equiparações pelos detentores do cargo de Técnico do Tesouro do Estado. Chamou atenção para o seguinte fato: *se não houver a supressão do dispositivo legal ora hostilizado do nosso ordenamento legal, teremos, no âmbito de um mesmo órgão, duas carreiras cuja exigência de nível de instrução para ingresso é idêntica, mas as atribuições e remuneração são divergentes*. Requereu a concessão de liminar.

A medida liminar pleiteada foi indeferida (fls. 73-5).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

A Procuradoria-Geral do Estado exarou parecer pela improcedência da demanda (fls. 94-106). Asseverou que há interesses de carreiras distintas, integrantes de um mesmo órgão da Administração Estadual e que estes não podem se sobrepor ao interesse público. Transcreveu parecer da lavra da Procuradora do Estado Adriana Maria Neumann, no mesmo sentido da sua tese. Afirmou que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal foi pacificada no sentido da *rejeição de qualquer forma de provimento derivado que envolva transposição, reenquadramento, progressão, reclassificação, aproveitamento ou formas similares, de uma carreira para outra.*

Vieram os autos.

É o breve relatório.

2. O regramento em análise, que altera a Lei n.º 8.533, de 21 de janeiro de 1988 e a Lei n.º 5.208, de 31 de dezembro de 1965, e dá outras providências, dispõe o seguinte:

Art. 1º O "caput" e o inciso I do art. 4º da Lei nº 8.533, de 21 de janeiro de 1988, alterada pela Lei Complementar nº 10.933, de 15 de janeiro de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Artigo 4º Ressalvadas as exceções da presente Lei, o ingresso na carreira de nível médio de Técnico do Tesouro do Estado dar-se-á em cargo da classe inicial, mediante concurso público de provas, sendo requisitos mínimos:

1 - ter instrução correspondente a 3º grau completo;

Art. 2º Nas especificações referentes aos cargos que integram os Órgãos de Supervisão e Controle do Quadro dos Funcionários Fazendários - Oficial Superior Fazendário - previstas na Lei nº 5.208, de 31 de dezembro de 1965, fica



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

suprimida a atribuição de examinar e emitir parecer fundamentado em assunto que envolva interpretação de textos legais, em matéria de natureza fiscal, exacional, econômica e financeira.

Art. 3º Fica vedada qualquer vinculação ou equiparação, funcional ou salarial, com outras carreiras de servidores do Estado, em razão do disposto nesta Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

3. Um dos argumentos do proponente é no sentido de que se corre o risco de os atuais Técnicos do Tesouro do Estado pleitearem equiparação com os cargos de nível superior. Inicialmente, de ressaltar, que a Constituição Federal aboliu, de forma explícita, qualquer forma de provimento de servidor público para um cargo de uma carreira diferente da sua, sem a prévia aprovação em concurso público, nos seguintes termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

No mesmo sentido, o artigo 20, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 20 - A investidura em cargo ou emprego público assim como a admissão de empregados na administração indireta e empresas subsidiárias dependerão de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargos de provimento em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

É sabido, portanto, que a ascensão funcional de servidor público é forma de investidura banida pelo atual texto constitucional, uma vez que diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso.

Consolidando este entendimento, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula n.º 685, que assim estabelece:

É INCONSTITUCIONAL TODA MODALIDADE DE PROVIMENTO QUE PROPICIE AO SERVIDOR INVESTIR-SE, SEM PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO DESTINADO AO SEU PROVIMENTO, EM CARGO QUE NÃO INTEGRA A CARREIRA NA QUAL ANTERIORMENTE INVESTIDO.

Não é outro o ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho¹:

[...] é vedado admitir que o servidor ocupante de cargo de uma carreira seja transferido para cargo de carreira diversa

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 17ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 542.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

sem que tenha sido aprovado no respectivo concurso, seja qual for a modalidade de provimento. Investidura desse tipo sem prévia aprovação em concurso configura-se como ilegítima, gerando a necessidade de sua anulação pelo Judiciário ou pela própria Administração.

A Constituição da República, cujos comandos, nesse aspecto, foram inteiramente absorvidos pela Carta Estadual, buscou ensejar igual oportunidade aos servidores públicos, através dos princípios da acessibilidade e do concurso público, vedando fórmulas que possibilitem o ingresso sem concurso, salvo as exceções previstas na própria Constituição, caso dos cargos de provimento em comissão.

Cumprido referir que as normas constitucionais principiológicas da acessibilidade e do concurso público, vedando fórmulas que possibilitem o ingresso sem concurso e propiciando igual oportunidade a todos os interessados que atendam os requisitos de lei, homenageiam o princípio fundamental da igualdade ou isonomia, artigo 5º, *caput*, e artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

Assim, não assiste razão ao proponente, pois a lei examinada não configura caso de ascensão funcional, nem burla à exigência do concurso público; ao contrário, está a Administração Estadual objetivando a qualificação de seus servidores, ainda mais em uma área tão sensível e complexa (finanças do Estado).

Assim, a modificação estrutural havida com a alteração do nível de escolaridade exigido para o provimento do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

cargo de Técnico do Tesouro do Estado decorre da competência que tem o ente estatal de organizar seus próprios órgãos e qualificar o quadro de servidores. Poder-se-ia falar em inconstitucionalidade, caso a referida lei regulasse a passagem para cargo diverso daquele para o qual o servidor prestou concurso, o que não ocorreu.

Nessa ordem, a mudança trazida pela Lei Estadual n.º 13.314/2009 não está a consagrar burla à regra do concurso público, pois a legislação, em relação aos Técnicos do Tesouro do Estado, apenas modifica a exigência de que o pretendente ao cargo, a partir de agora, tenha cursado o terceiro grau completo (e não somente o segundo grau como antes).

Seria irrazoável engessar a Administração Pública, opondo-lhe obstáculos jurídicos para sair de eventual imobilismo em termos de reestruturação do plano de classificação de cargos, visando ao melhor aproveitamento dos recursos humanos e uma melhor qualificação.

Ademais, o que realmente caracteriza e individualiza o cargo público são as suas atribuições. A mudança na exigência da escolaridade (de segundo para terceiro grau) não “promoverá” automaticamente os atuais e os futuros Técnicos do Tesouro do Estado para o cargo de nível superior de Agente Fiscal, por exemplo, justamente porque são as atribuições que os diferenciam. Os dois cargos terão o mesmo requisito de escolaridade, mas atribuições, funções e remunerações diversas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

E a argumentação aqui expendida vai ao encontro da exposição de motivos que acompanhou o projeto de lei que originou a Lei Estadual aqui em exame, como se verifica:

Ressalte-se que a alteração da escolaridade como exigência para ingresso na carreira de Técnico do Tesouro Estado não a transformará em “carreira de nível superior”, o cargo permanece o mesmo alterando apenas o nível de conhecimento exigido para o ingresso que passa a ser mais elevado, qualificando, dessa forma, o quadro de servidores da Secretaria da Fazenda².

Portanto, não é inconstitucional a Administração pretender a qualificação do seu quadro de servidores, exigindo maior grau de escolaridade para o ingresso no serviço público e buscando a efetivação do princípio da eficiência dos serviços por ela prestados; como dito, a inconstitucionalidade estaria configurada caso os atuais Técnicos do Tesouro do Estado fossem, internamente, elevados a outra categoria de servidores, sem prestar o devido certame, com atribuições e características totalmente diversas do cargo que hoje detêm.

Nessa linha, alguns Estados e Municípios estão incentivando a capacitação de seus servidores, notadamente aqueles com escolaridade mais baixa, a fim de qualificar a prestação de serviços públicos, que é o desiderato primordial do Poder Público.

Tal prática vem se disseminando no serviço público, no nível federal em particular, a teor de normas que incentivam

² http://proweb.procergs.com.br/temp/PL_210_200907032013163456_jus.pdf?07/03/2013
16:34:57



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

evolução dos servidores. A Lei Federal n.º 11.415/2006³, que disciplina a carreira dos servidores do Ministério Público Federal e, no mesmo norte, a Lei Federal n.º 11.416/2006⁴, a qual dispõe sobre carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União.

³ Art. 12. É instituído o Adicional de Qualificação - AQ destinado aos integrantes das Carreiras dos Servidores do Ministério Público da União portadores de títulos, diplomas ou certificados de ações de treinamento ou cursos de ensino médio, graduação ou pós-graduação, em sentido amplo ou estrito, nos termos do regulamento próprio.

§ 1º O adicional de que trata este artigo não será concedido quando o curso constituir requisito para ingresso no cargo.

§ 2º Para efeito do disposto neste artigo, só serão considerados os cursos reconhecidos e ministrados por instituições de ensino credenciadas ou reconhecidas pelo Ministério da Educação na forma da legislação específica.

§ 3º Os cursos de pós-graduação lato sensu serão admitidos desde que com duração mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas.

§ 4º O Adicional de Qualificação - AQ somente será considerado no cálculo dos proventos e das pensões se o título ou o diploma forem anteriores à data da inativação, excetuado, ainda, do cômputo o disposto no inciso VI do art. 13 desta Lei.

Art. 13. O Adicional de Qualificação - AQ incidirá sobre o vencimento básico do cargo efetivo do servidor, observado o seguinte:

I - 12,5% (doze vírgula cinco por cento), aos portadores de título de Doutor;

II - 10% (dez por cento), aos portadores de título de Mestre;

III - 7,5% (sete vírgula cinco por cento), aos portadores de Certificado de Especialização;

IV - 5% (cinco por cento), aos portadores de diploma de curso superior;

V - 2,5% (dois vírgula cinco por cento), exclusivamente aos ocupantes do cargo de auxiliar portadores de certificado de ensino médio;

VI - 1% (um por cento), ao servidor que possuir conjunto de ações de treinamento que totalize pelo menos 120 (cento e vinte) horas, observado o limite máximo de 3% (três por cento).

⁴ Art. 14. É instituído o Adicional de Qualificação – AQ destinado aos servidores das Carreiras dos Quadros de Pessoal do Poder Judiciário, em razão dos conhecimentos adicionais adquiridos em ações de treinamento, títulos, diplomas ou certificados de cursos de pós-graduação, em sentido amplo ou estrito, em áreas de interesse dos órgãos do Poder Judiciário a serem estabelecidas em regulamento.

§ 1º O adicional de que trata este artigo não será concedido quando o curso constituir requisito para ingresso no cargo.

§ 2º (VETADO)

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, serão considerados somente os cursos e as instituições de ensino reconhecidos pelo Ministério da Educação, na forma da legislação.

§ 4º Serão admitidos cursos de pós-graduação lato sensu somente com duração mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas.

§ 5º O adicional será considerado no cálculo dos proventos e das pensões, somente se o título ou o diploma forem anteriores à data da inativação, excetuado do cômputo o disposto no inciso V do art. 15 desta Lei.

Art. 15. O Adicional de Qualificação – AQ incidirá sobre o vencimento básico do servidor, da seguinte forma:

I - 12,5% (doze vírgula cinco por cento), em se tratando de título de Doutor;

II - 10% (dez por cento), em se tratando de título de Mestre;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

De plano, verifica-se que as normas federais referidas se destinaram a todos os servidores e cargos, não fazendo qualquer diferenciação entre eles, exceto o fato de não ser considerado o título que já é requisito para o desempenho do cargo ocupado pelo servidor.

Nota-se, claramente, que a intenção das leis antes citadas é a de aperfeiçoar a qualidade da prestação do serviço público posto à disposição do cidadão e, ao que parece, é, também, a intenção da Lei Estadual n.º 13.314/2009, aqui atacada, em relação aos futuros servidores que concorreram, por concurso público, ao cargo de Técnico do Tesouro Estadual.

4. Pelo exposto, manifesta-se o MINISTÉRIO PÚBLICO pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, pelos argumentos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 07 de março de 2013.

IVORY COELHO NETO,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Documento eletrônico assinado digitalmente)

GSM/FLW

III - 7,5% (sete vírgula cinco por cento), em se tratando de certificado de Especialização;

IV – (VETADO)

V - 1% (um por cento) ao servidor que possuir conjunto de ações de treinamento que totalize pelo menos 120 (cento e vinte) horas, observado o limite de 3% (três por cento).

SUBJUR N.º 181/2013