



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

PROCESSO N.º 70085073146 – TRIBUNAL PLENO
CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
REQUERIDOS: CÂMARA DE VEREADORES DE CAMPESTRE
DA SERRA E PREFEITO MUNICIPAL DE CAMPESTRE DA
SERRA
INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO
RELATOR: DESEMBARGADOR TASSO CAUBI SOARES
DELABARY

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Campestre da Serra. Parte do artigo 2º da Lei n.º 740, de 30 de março de 2012, que alterou a Lei Municipal n.º 300, de 09 de março de 2001, que 'dispõe sobre os quadros de cargos e funções públicas do Município, estabelece o plano de carreira dos Servidores e dá outras providências'. Requisitos para provimento dos cargos de Advogado e de Técnico em Contabilidade. 1. Interesse processual em ver reconhecida a inconstitucionalidade da expressão 'em Contabilidade Pública, o qual poderá ser comprovado através do exercício de cargo Público na área Administrativa ou contábil', relativa



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

*ao cargo de Técnico em Contabilidade. Isso porque, conforme estabelecido no novel diploma legal - Lei Municipal n.º 1.069, de 17 de fevereiro de 2020, de Campestre da Serra - o cargo de Técnico em Contabilidade passou a ser considerado em extinção, o que apenas se efetivará com sua vacância, permanecendo hígidas as disposições do artigo 2º da Lei n.º 740, de 30 de março de 2012, do Município de Campestre da Serra, notadamente os requisitos para provimento ora impugnados. 2. Exigência de experiência comprovada na Administração Pública. Violação ao princípio constitucional da acessibilidade aos cargos públicos e aos postulados da razoabilidade, da impessoalidade e da isonomia. Afronta aos artigos 8º, 'caput', 19, 'caput' e inciso I, e 20, 'caput', da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, 'caput', e 37, 'caput' e incisos I e II, da Constituição Federal. Precedentes jurisprudenciais. **MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**, tendo por objeto a declaração de inconstitucionalidade, com redução de texto, da expressão em Administração Pública, o qual poderá ser comprovado através do exercício de cargo Público de Advogado, constante dos requisitos para o provimento do cargo de Advogado, bem como da expressão em Contabilidade Pública, o qual poderá ser comprovado através do exercício de cargo Público na área Administrativa ou contábil,



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

inserida como um dos requisitos para o provimento do cargo de Técnico em Contabilidade, disposições insertas no **artigo 2º** da **Lei n.º 740**, de 30 de março de 2012¹, do **Município de Campestre da Serra**, que *altera padrões de remuneração e atribuições de cargos da Lei Municipal 300/2001 e dá outras providências*, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 19, *caput* e inciso I, e 20, *caput*, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, *caput*, e 37, *caput* e incisos I e II, da Constituição Federal (fls. 04/19 e documentos das fls. 20/230).

A petição inicial foi recebida, tendo sido determinado o seu processamento (fls. 238/241).

A Câmara de Vereadores de Campestre da Serra ofertou manifestação. Afirmou que o projeto de lei que resultou na edição do dispositivo hostilizado foi desencadeado pelo Chefe do Poder Executivo, tendo regular tramitação na Casa Legislativa. Asseverou que a exigência de experiência na carreira pública para os cargos de Advogado e de Técnico em Contabilidade justifica-se em razão do interesse público, já que a vivência prática na área revela que o candidato está preparado para melhor desempenhar as atribuições do cargo. Assinalou a ausência de violação aos princípios da razoabilidade, da impessoalidade e da isonomia, sendo que o diploma legal impugnado atende aos paradigmas constitucionais pertinentes (fls. 263/267 e documentos das fls. 268/274).

¹ Que alterou a Lei Municipal n.º 300, de 09 de março de 2001, que *dispõe sobre os quadros de cargos e funções públicas do Município, estabelece o plano de carreira dos Servidores e dá outras providências*, do Município de Campestre da Serra.



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

O Prefeito Municipal de Campestre da Serra apresentou informações. Noticiou, inicialmente, que o cargo de Técnico em Contabilidade foi extinto pela Lei Municipal n.º 1.069/2020 de Campestre da Serra, a qual criou novo cargo com idêntica nomenclatura, porém, com requisitos para provimento diversos - idade mínima de 18 anos, ensino técnico em contabilidade e habilitação legal para o exercício da profissão. No que refere ao cargo de Advogado, argumentou que a exigência de uma melhor qualificação para seu provimento não fere princípios constitucionais. Acentuou que, na esteira do entendimento dos Tribunais Superiores, o requisito da experiência em cargo público não viola a razoabilidade, desde que compatível com a natureza do cargo e a complexidade. Requereu a improcedência da ação (fls. 275/280). Juntou documentos (fls. 281/286).

O Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa da norma, nos termos do parágrafo 4º do artigo 95 da Constituição Estadual, pugnando pela sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio da presunção de constitucionalidade das leis (fls. 293/294).

Vieram os autos com vista.

É o relatório.

2. De plano, importa esclarecer que, em que pese o Senhor Prefeito Municipal tenha noticiado a edição da Lei Municipal n.º 1.069, de 17 de fevereiro de 2020, de Campestre da Serra, com a



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

extinção do cargo de Técnico em Contabilidade, o que, no seu entender, *sanaria a divergência apresentada pelo Nobre Procurador-Geral*², tal não é a hipótese em relevo.

Isso porque, conforme estabelecido no novel diploma legal³, o cargo de Técnico em Contabilidade passou a ser considerado em extinção, o que apenas se efetivará com sua vacância. Enquanto tal não ocorrer, continuam hígidas as disposições do artigo 2º da Lei n.º 740, de 30 de março de 2012, do Município de Campestre da Serra, notadamente os requisitos para provimento ora impugnados.

É o que se depreende do exame do artigo 2º da Lei Municipal n.º 1.069/2020 de Campestre da Serra, *in verbis*:

Art. 2º O cargo de Técnico em Contabilidade previsto na lei n.º 300 de 09 de março de 2001, alterada pela Lei n.º 740 de 30 de março de 2012, passa a ser considerado cargo em extinção, que se efetivará com a vacância.

Parágrafo único. Enquanto não ocorrer a vacância fica mantida a forma de remuneração, atribuições, prerrogativas e restrições da legislação atual.

Nessa ordem, imperativo reconhecer que permanece o interesse do proponente em ver declarada também a inconstitucionalidade da expressão *em Contabilidade Pública, o qual poderá ser comprovado através do exercício de cargo Público na área Administrativa ou contábil*, inserida como um dos requisitos para o provimento do cargo de Técnico em Contabilidade, conforme

² Fls. 275/276.



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

disposição inculpada no artigo 2º da Lei n.º 740, de 30 de março de 2012, do Município de Campestre da Serra.

3. Na questão de fundo, em que pesem os respeitáveis argumentos esgrimidos no processado, merece integral acolhimento a presente ação.

Inicialmente, impende pontuar que, diversamente do asseverado pelo Senhor Prefeito Municipal, não se está a questionar na ação em pauta a exigência de experiência profissional como pressuposto para a titulação de cargo público, na linha dos julgados colacionados pelo requerido⁴. Ao revés, o que se entende discrepante, na espécie, é que **dita experiência seja direcionada unicamente ao exercício de função pública anterior**, o que, salvo melhor juízo, ofende as balizas constitucionais pertinentes.

Com efeito, a Lei Municipal n.º 740, de 30 de março de 2012, do Município de Campestre da Serra, em seu artigo 2º, ao estatuir, como requisito para o provimento dos cargos de Advogado e de Técnico em Contabilidade, experiência comprovada na Administração Pública - mediante a demonstração do exercício de cargo público na área - fere os princípios constitucionais da razoabilidade, da impessoalidade e da isonomia, direcionando o acesso aos cargos públicos.

Com tal proceder, o regramento está a burlar o princípio constitucional da acessibilidade aos cargos públicos,

³ Fls. 283/284.



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

alijando da disputa todo o candidato que não tenha experiência profissional na área pública, bem como favorecendo a concorrência daqueles candidatos que já ocupam ou ocuparam cargos públicos.

Em se tratando de concurso público, urge sejam tomadas todas as cautelas em prol de garantir a impessoalidade e a isonomia do certame, as quais, em linha de princípio, não se compadecem com referida limitação.

De fato, a exigência de concurso público nada mais é que uma das facetas do princípio da impessoalidade, tratado no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, e iterado no artigo 20, *caput*, da Carta da Província - aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Carta Gaúcha -, que assegura ampla acessibilidade aos cargos e empregos públicos, determinando que o Poder Público ofereça tratamento isonômico, sem estabelecer distinções, não podendo atuar de maneira a favorecer ou prejudicar determinadas pessoas, selecionando os melhores candidatos de acordo com o mérito de cada um, oportunizando a todos que preencham os requisitos previamente estabelecidos em lei, de modo a que a Administração Pública ofereça um serviço público eficiente.

A regra da acessibilidade a cargos e empregos públicos prevista no dispositivo constitucional citado visa a conferir efetividade aos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade, de modo que a imposição legal de critérios de distinção entre os candidatos é admitida tão somente quando acompanhada da devida

⁴ Fls. 277/278.



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

justificativa em razões de interesse público e/ou em decorrência da natureza e das atribuições do cargo ou emprego a ser preenchido.

Demais disso, é ínsito ao primado do concurso público, norma cogente imposta pela Constituição Federal⁵, o preceito constitucional da isonomia ou da paridade de armas, inscrito no artigo 5º, *caput*, da Carta Magna.

Na mesma perspectiva, tem-se que a legislação hostilizada, ao admitir, como experiência profissional, **apenas aquela levada a efeito na área pública**, não concretiza o princípio da razoabilidade, insculpido no artigo 19, *caput*, da Carta Estadual.

Em idêntico toar, o entendimento já consolidado pelo Supremo Tribunal Federal em hipóteses análogas. Trazem-se à colação os seguintes precedentes:

O concurso público pressupõe o tratamento igualitário dos candidatos, discrepando da ordem jurídico-constitucional a previsão de vantagens quanto a certos cidadãos que venham prestando serviços à administração pública.

(ADI 2.949, rel. p/ o ac. min. Marco Aurélio, j. 26-9-2007, P, DJE de 28-5-2015.)

*Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 16, incisos II, III, V, VIII, IX e X, da Lei 13.136, de 1997, do Estado de Goiás. 3. Concurso público de ingresso e remoção nos serviços notarial e de registro. Pontuação. Prova de títulos. Critérios ordenados de valoração de títulos. 4. **Preponderância de condições pessoais ligadas à atuação anterior na atividade. Inadmissibilidade. 5. Discriminação desarrazoada. Ofensa aos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade administrativa.** 6. Interpretação conforme à Constituição. 7.*

⁵ Que somente podendo ser afastado nas hipóteses excepcionais previstas no próprio texto da Carta da República e nos exatos limites por ela elencados.



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

Ação julgada parcialmente procedente, nos termos da medida cautelar anteriormente deferida

(ADI 4178, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 20/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-274 DIVULG 17-11-2020 PUBLIC 18-11-2020)

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONCURSO PÚBLICO. LEI ESTADUAL QUE FIXA CRITÉRIO DE DESEMPATE. 1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade que impugna norma estadual que define, como critério de desempate em concurso público, a preferência ao servidor do Estado e, persistindo o empate, àquele que contar com maior tempo de serviço ao Estado. 2. Critério que se revela ilegítimo, pois não assegura a seleção do candidato mais capacitado ou experiente, já que favorece o servidor estadual, em detrimento de servidores federais, municipais e de trabalhadores da iniciativa privada que tenham tempo superior de exercício profissional, e ademais desvinculado das aptidões necessárias ao cargo a ser provido. 3. Violação dos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade. Afronta ao disposto no art. 19, III, da CF/88, que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a criação de distinções entre brasileiros ou preferências entre si. 4. Cautelar confirmada e pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 10, §§ 1º e 2º, da Lei nº 5.810/1994, do Estado do Pará. Fixada a seguinte tese: “É inconstitucional a fixação de critério de desempate em concursos públicos que favoreça candidatos que pertencem ao serviço público de um determinado ente federativo”.

(ADI 5358, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-292 DIVULG 14-12-2020 PUBLIC 15-12-2020)

Na mesma senda, cita-se:

(...)RESTRIÇÕES AO ACESSO ÀS FUNÇÕES PÚBLICAS. REQUISITOS, EXIGÊNCIAS DE PERÍODO MÍNIMO DE EXPERIÊNCIA EM ÁREAS ESPECÍFICAS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. LIMITAÇÕES



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

INCONSTITUCIONAIS. PEDIDO PROCEDENTE EM PARTE. Com relação à alegação de inconstitucionalidade da exigência de apresentação de comprovantes de experiência em atividades exclusivas da administração pública (fls. 117, 118 e 119, 125, 127 e 128, 135, 131 e 132), quais sejam: a) a exigência de experiência mínima de 3 (três) anos em contabilidade pública para o cargo de contador; b) a exigência de experiência mínima de 3 (três) anos na administração pública para o cargo de técnico em controle interno; c) a exigência de experiência mínima de 1 (um) ano para os candidatos aos cargo de motorista, operador de máquinas agrícolas, operador de motoniveladora, operador de pá carregadeira, operador de retro escavadeira e operador de trator de esteira; d) a exigência, novamente, de 1 (um) ano na área de pessoal par ao exercício do cargo de agente de recursos humanos; e) a exigência de experiência profissional mínima de 2 (dois) anos para as funções de carpinteiro e pedreiro, estas não podem permanecer, haja vista violarem notadamente os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade. Tais limitações acabam por restringir a investidura justa (adquirida pelo êxito no concurso público). Ora, é bem verdade que qualquer limitação que não se amolde ao espírito trazido pelo constituinte, de alargar o acesso ao serviço público de carreira ao maior número de cidadãos possíveis, desde que estes possuam condições de exercer, com propriedade e destreza, as funções inerentes ao cargo almejado, deve ser afastada do ordenamento jurídico. (TJ-SC - ADI: 245138 SC 2006.024513-8, Relator: Carlos Prudêncio, Data de Julgamento: 24/06/2011, Órgão Especial, Data de Publicação: Ação Direta de Inconstitucionalidade, de Ipumirim)

Em arremate, impende registrar que, embora o ato normativo esteja fundado em competência constitucional e seja formalmente válido, apresenta vício intrínseco, decorrente do divórcio em relação ao fim a que persegue ou deveria perseguir, visto que as expressões inquinadas na norma municipal em exame podem resultar em verdadeiro desvio de finalidade, na medida em



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

que restringe a disputa unicamente entre ocupantes de cargos públicos anteriores.

Celso Antônio Bandeira de Mello⁶ flagra dois modos de manifestação do desvio de poder:

- a) quando o agente busca uma finalidade alheia ao interesse público. Isto sucede ao pretender usar de seus poderes para prejudicar um inimigo ou para beneficiar a si próprio ou amigo;*
- b) quando o agente busca uma finalidade - ainda que de interesse público - alheia à 'categoria' do ato que utilizou.*

Cumpre ressaltar que, no desvio de poder, nem sempre está presente um móvel, uma intenção inadequada. Trata-se de um vício objetivo, pois, o que importa não é se o agente pretendeu ou não discrepar da finalidade legal, mas se efetivamente dela discrepou ao editar a norma impugnada.

4. Pelo exposto, a PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA, em exercício, requer seja julgada integralmente procedente a presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade, com redução de texto, da expressão em Administração Pública, o qual poderá ser comprovado através do exercício de cargo Público de Advogado, constante dos requisitos para o provimento do cargo de Advogado, bem como da expressão em Contabilidade Pública, o qual poderá ser comprovado através do exercício de cargo Público

⁶MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 389.



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

na área Administrativa ou contábil, inserida como um dos requisitos para o provimento do cargo de Técnico em Contabilidade, disposições insertas no **artigo 2º da Lei n.º 740**, de 30 de março de 2012⁷, do **Município de Campestre da Serra**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 19, *caput* e inciso I, e 20, *caput*, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, *caput*, e 37, *caput* e incisos I e II, da Constituição Federal.

Porto Alegre, 27 de julho de 2021.

ANGELA SALTON ROTUNNO,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

CN/LCA

⁷ Que alterou a Lei Municipal n.º 300, de 09 de março de 2001, que *dispõe sobre os quadros de cargos e funções públicas do Município, estabelece o plano de carreira dos Servidores e dá outras providências*, do Município de Campestre da Serra.