



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

**PROCESSO Nº 5108779-46.2026.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: UGEIRM/SINDICATO

REQUERIDO: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ALEXANDRE MUSSOI
MOREIRA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 32 do Decreto Estadual nº 32.669/1987, com a redação conferida pelo Decreto Estadual nº 34.690/1993, que ‘regulamenta as promoções dos Servidores da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul’. Dispositivo que outorga a escolha para promoção por merecimento a qualquer servidor relacionado na lista, independentemente de sua classificação elaborada em consonância com os critérios eleitos à aferição do merecimento. 1. Preliminares. 1.1. Inadequação da via eleita frente ao controle abstrato de norma pré-constitucional. Rejeição. A regra impugnada foi introduzida no ordenamento jurídico por alteração materializada no ano de 1993, sob a plena vigência da Constituição Federal de 1988 e da Carta Estadual de 1989. Caráter material e temporalmente pós-constitucional verificado. 1.2.



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

*Inviabilidade processual por ausência de impugnação de toda a cadeia normativa. Rejeição. O dispositivo inquinado ostenta densidade e autonomia normativas. Lei de regência (Lei Estadual nº 7.366/1980) que dispõe acerca da competência privativa do Governador do Estado para a escolha final do servidor que será promovido por merecimento. Inovação do Poder Executivo em sede regulamentar que desafia controle concentrado de forma independente. 2. Mérito. Inconstitucionalidade material. A faculdade de escolha governamental recair sobre “qualquer servidor” contradiz o minucioso sistema de pontuação estabelecido no próprio decreto, esvaziando a finalidade da classificação. Violação ao artigo 31, § 3º, da Constituição Estadual, o qual se consubstancia em norma-regra de caráter imperativo, a exigir a adoção de critérios objetivos para a aferição do merecimento. Afronta, também, ao vetor constitucional da impessoalidade administrativa (art. 37, ‘caput’, da Constituição Federal, e art. 19, ‘caput’, da Constituição Estadual). **PARECER PELA REJEIÇÃO DAS PRELIMINARES E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **SINDICATO DOS ESCRIVÃES, INSPETORES E INVESTIGADORES DE POLÍCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - UGEIRM/SINDICATO**, objetivando o reconhecimento de inconstitucionalidade a que estaria acoimado o **artigo 32 do Decreto Estadual nº 32.669/1987, com a redação dada**



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

pelo Decreto Estadual nº 34.690/1993, na parte em que determina que a promoção por merecimento possa recair sobre qualquer servidor relacionado, independentemente de sua classificação pelos critérios objetivos. São indicados como parâmetros o artigo 31, § 3º, da Constituição Estadual, bem como o artigo 37, *caput* (princípios da impessoalidade, moralidade, razoabilidade e motivação), da Constituição Federal.

A entidade proponente defendeu, em caráter prefacial, a sua legitimidade ativa para o ajuizamento da presente ação e a pertinência temática, fundamentada na representatividade da categoria de escrivães, inspetores e investigadores de polícia do Estado do Rio Grande do Sul. No mérito, alegou, em suma, que o dispositivo impugnado permite que o Governador do Estado efetive promoções recaindo a escolha sobre qualquer Policial Civil constante na lista de merecimento, independentemente de sua classificação e desprovido de justificativas. Arrazoou que a indigitada norma consagra indevida discricionariedade e ofende a exigência de critérios objetivos para a avaliação do merecimento, permitindo a reiterada preterição de candidatos melhor posicionados em favor de outros com classificação inferior. Aduziu que o dispositivo questionado viola os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade administrativa, da razoabilidade e da motivação dos atos administrativos. Sustentou, ainda, a imperiosidade de concessão de medida cautelar diante da iminência de um novo ciclo de promoções e dos prejuízos irreversíveis e



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

estruturais causados à carreira dos servidores preteridos. Deduziu os seguintes pedidos:

5.1. Assim, requer-se, liminarmente:

5.1.1 A suspensão da eficácia da expressão "podendo recair a escolha (...) sobre qualquer servidor relacionado", constante do artigo 32 do Decreto Estadual nº 32.669/87;

5.1.2 Subsidiariamente, seja determinado ao Estado do Rio Grande do Sul que, até o julgamento final da presente ação, observe rigorosamente a ordem classificatória das listas de promoção por merecimento, de modo que a promoção recaia, obrigatoriamente, sobre os servidores melhor posicionados, vedada a preterição sem motivação idônea, objetiva e previamente demonstrada;

5.1.3 a determinação para que o Estado se abstenha de efetivar promoções por merecimento em desacordo com a ordem classificatória, sob pena de nulidade dos atos praticados.

(...)

5.5. a total procedência da presente ação para:

5.5.1 a declaração da inconstitucionalidade do artigo 32 do Decreto Estadual nº 32.669/87, com a redação dada pelo Decreto Estadual nº 34.690/93, que alberga a escolha de qualquer Policial Civil para a promoção por merecimento, independentemente de sua classificação e sem necessidade de motivação;

5.5.2. DECLARADA a inconstitucionalidade do artigo 32 do Decreto Estadual nº 32.669/87 determine que a partir da declaração de inconstitucionalidade as promoções da Polícia Civil passem a respeitar/observar a ordem de classificação da lista para promoção por merecimento, salvo devida motivação, que vinculará o ato;

5.6 seja tornada definitiva a medida cautelar, caso deferida;

A petição inicial e os documentos que a instruem se encontram no Evento 1.



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

Instada a recolher as custas iniciais e regularizar a sua representação processual (Evento 4), a entidade proponente assim procedeu (Evento 10).

O pedido liminar resultou deferido (Evento 12). Irresignado com a decisão monocrática, o Procurador-Geral do Estado interpôs recurso de agravo interno (Evento 26). O Sindicato proponente contrarrazoou (Evento 33).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual. Preliminarmente, arguiu a inadequação da via eleita, sustentando a impossibilidade de controle concentrado de norma pré-constitucional, argumentando que a eventual incompatibilidade da norma com a nova ordem resolve-se no plano da recepção. Suscitou, ainda, a inviabilidade processual por ausência de impugnação de toda a cadeia normativa, uma vez que a entidade autora investiu exclusivamente contra disposição de decreto regulamentar, sem impugnar a Lei Estadual nº 7.366/1980, que lhe serve de fundamento de validade. No mérito, defendeu a regularidade do decreto, asseverando que a exigência constitucional de fixação de critérios objetivos para a avaliação do merecimento é plenamente observada pela norma. Rechaçou a tese de violação à Constituição Estadual, pontuando que a referida Carta não eliminou a discricionariedade administrativa inerente ao ato de promoção por merecimento, de modo que a elaboração de lista objetiva limita e racionaliza a escolha, mas não transforma a promoção em um ato vinculado à



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

ordem matemática classificatória. Sustentou que a promoção não se confunde com concurso público, tratando-se de ato complexo de gestão administrativa e de competência privativa do Governador do Estado. Afirmou, citando precedentes jurisprudenciais, que a formação da lista assegura o cumprimento do comando constitucional, porém a escolha do servidor a ser promovido constitui mérito administrativo e não gera direito subjetivo à promoção automática. Por fim, rechaçou a presença dos requisitos autorizadores da medida cautelar, argumentando que o regime impugnado vigora há décadas e que a sua suspensão abrupta causa grave insegurança administrativa, requerendo a revogação da liminar e pugnando pela improcedência da ação (Evento 29).

O Governador do Estado ratificou as informações prestadas pela Procuradoria-Geral do Estado (Evento 31).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. O dispositivo impugnado possui o seguinte teor:

DECRETO Nº 32.669, DE 29 DE OUTUBRO DE 1987.

Regulamenta as promoções das Servidores da Polícia Civil do Estado.

Art. 32 - Recebidas as listas de merecimento, o Chefe de Polícia Civil, após resolvidos os recursos que houver, as encaminhará ao Governador do Estado, para efetivação das promoções, podendo recair a escolha, observadas as classes e



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

vagas existentes, sobre qualquer servidor relacionado.
(redação dada pelo Decreto Estadual 34.690/1993).

3. Preliminarmente, verifica-se que a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado traz ao debate questões processuais prejudiciais que exigem desate antes do ingresso no exame de fundo da controvérsia constitucional.

De um lado, suscita a inadequação da via eleita, sob o pálio de que se trataria de controle concentrado de norma pré-constitucional; de outro, argui a inviabilidade processual decorrente da ausência de impugnação de toda a cadeia normativa, uma vez que a entidade autora investiu apenas contra o decreto regulamentar.

Assim, a análise prefacial segmentar-se-á no exame da natureza da norma impugnada face ao marco temporal da Constituição (item 3.1) e, sucessivamente, na verificação da autonomia do vício apontado no ato regulamentar em relação à lei de regência (item 3.2).

3.1. Da alegada inadequação da via eleita

A prefacial de inadequação da via eleita arguida pela Procuradoria-Geral do Estado, sob o argumento de que a norma impugnada possuiria natureza pré-constitucional e, portanto, seu exame se resolveria estritamente no plano da recepção normativa, a despeito dos respeitáveis argumentos esgrimidos, não merece prosperar.



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

É bem verdade que a jurisprudência pátria estabilizou o entendimento de que não cabe ação direta de inconstitucionalidade contra ato normativo editado em momento anterior ao parâmetro constitucional invocado¹. Contudo, na hipótese vertente, a leitura da exordial deixa evidente que a pretensão deduzida pela entidade sindical cinge-se especificamente à regra encartada no artigo 32 do

¹ Exemplificativamente:

AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. ALEGADO DESRESPEITO À CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. VIOLAÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE 10. NÃO OCORRÊNCIA. NORMA PRÉ-CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – A norma cuja incidência teria sido afastada possui natureza pré-constitucional, a exigir, como se sabe, um eventual juízo negativo de recepção (por incompatibilidade com as normas constitucionais supervenientes), e não um juízo declaratório de inconstitucionalidade, para o qual se imporia, certamente, a observância da cláusula de reserva de plenário. II – Agravo regimental a que se nega provimento. (Rcl 15786 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18-12-2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-034 DIVULG 18-02-2014 PUBLIC 19-02-2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 65 E 225, I, II, III, V, VI E VII, DA LEI MUNICIPAL N. 2.751/1994 E 2º, I, DA LEI MUNICIPAL Nº 2.752/1994, DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. NORMA PRÉ-CONSTITUCIONAL. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. A ação direta de inconstitucionalidade não é via adequada para questionar normas pré-constitucionais que se tornaram incompatíveis com emendas constitucionais supervenientes, pois se trata de questão de direito intertemporal (não recepção). Caso em que os dispositivos impugnados da Lei Municipal n. 2.751/1994 (incisos I, II, III, V, VI e VII do art. 225 e expressão "ou temporárias" do art. 65) são anteriores aos parâmetros constitucionais invocados (art. 33, § 10, da Constituição Estadual, incluído pela EC n. 78/2020, e art. 39, § 9º, da Constituição Federal, incluído pela EC n. 103/2019), não sendo possível o controle concentrado de constitucionalidade. Arts. 4º da Lei Federal n. 9.868/1999 e 485, VI, do CPC. Ação extinta sem resolução de mérito quanto ao ponto. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. A expressão "e quaisquer vantagens percebidas pelos servidores", contida no art. 2º, I, da Lei Municipal nº 2.752/1994, com redação dada pela Lei n. 4.797/2021, que estabelece a base de cálculo da contribuição previdenciária, deve ser interpretada conforme à Constituição (arts. 33, § 10º, da Constituição Estadual e 39, § 9º, da Constituição Federal) e ao Tema n. 163 do STF para abranger apenas as vantagens incorporáveis aos proventos de aposentadoria. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EXTINTA EM RELAÇÃO À LEI MUNICIPAL N. 2.751/1994 E JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 53098451420258217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 19-03-2026)



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

Decreto Estadual nº 32.669/1987, **com a redação que lhe foi conferida pelo Decreto Estadual nº 34.690/1993.**

Impende sublinhar que a alteração normativa que introduziu a baliza questionada - consubstanciada na faculdade de escolha governamental para fins de promoção recair sobre “qualquer servidor relacionado”, em suposta inobservância à ordem classificatória - materializou-se tão somente no ano de 1993. Logo, o diploma inquinado de inconstitucionalidade foi editado sob a égide e a vigência plena da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989.

Constatado, o caráter material e temporalmente pós-constitucional do excerto normativo efetivamente impugnado, revela-se plenamente cabível e escoreita a via do controle concentrado abstrato para o deslinde da controvérsia.

3.2. Da alegada inviabilidade processual por ausência de impugnação da cadeia normativa

No que concerne à preliminar de inviabilidade da ação por ausência de impugnação de toda a cadeia normativa, sob o argumento de que a entidade autora teria se limitado a atacar o decreto regulamentar sem estender o pleito à Lei Estadual nº 7.366/1980, a irresignação igualmente não comporta acolhimento.

É assente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal de Justiça a inadmissibilidade de ação direta contra decreto regulamentar quando este atua como mero executor



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

ou reprodutor fiel da norma legal². Nessas hipóteses, o vício material, caso existente, residiria na própria lei, exigindo a

² *Agravo regimental. Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 36 da Instrução Normativa nº 2 da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Típico ato normativo secundário de natureza regulamentar. Controle concentrado de constitucionalidade. Inviabilidade. Desprovemento. I. Caso em exame 1. Trata-se de agravo regimental interposto pela CONACATE em face da decisão do Ministro Marco Aurélio que negou seguimento à presente ação direta por considerar que o ato normativo impugnado, o art. 36 da Instrução Normativa nº 2, de 12 de setembro de 2018, editada pela Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, possui natureza regulamentar. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se procedem as razões apontadas para reforma da decisão monocrática extintiva. III. Razões de decidir 3. Do cotejo entre os argumentos apresentados pela agravante e os termos da decisão ora reproduzida, conclui-se ser o caso de ratificar a posição adotada pelo eminente relator originário, tendo em vista que nenhuma das razões apontadas sequer busca questionar a natureza secundária da norma sob inveciva — argumento central adotado na decisão agravada. 4. A instrução normativa é típico ato normativo secundário. Precedentes. 5. Uma vez evidenciada a natureza reflexa da inconstitucionalidade apontada, dado que entre o dispositivo impugnado e a Constituição Federal há legislação ordinária que dá supedâneo ao ato questionado, tem-se inviabilizado o controle de constitucionalidade no plano abstrato. IV. Dispositivo 6. Agravo regimental conhecido e não provido. (ADI 6035 AgR, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Tribunal Pleno, julgado em 03-06-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 02-07-2025 PUBLIC 03-07-2025)*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO MUNICIPAL Nº 22.042/23 DO PREFEITO DE PORTO ALEGRE. PROIBIÇÃO DE VENDA E CONSUMO DE BEBIDA ALCOÓLICA EM PARQUES PÚBLICOS DA MEIA-NOITE ÀS 8H. PROIBIÇÃO DE UTILIZAÇÃO OU FUNCIONAMENTO DE QUALQUER INSTRUMENTO OU EQUIPAMENTO QUE REPRODUZA OU AMPIFIQUE O SOM ENTRE AS 22 H ÀS 8H QUE CARACTERIZE DISTÚRBO SONORO E PROIBIÇÃO DE VENDA POR MEIO DE TELE-ENTREGA DE BEBIDAS ALCOÓLICAS E ALIMENTOS NO PERÍMETRO DOS PARQUES E A VIA PÚBLICA. NATUREZA JURÍDICA. PODER REGULAMENTAR. ATO DE ADMINISTRAÇÃO DE BENS DE USO COMUM DO POVO CONFERIDO PELA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. PARQUES DA ORLA E PARQUE MARINHA DO BRASIL. 1. Compete ao Prefeito de Porto Alegre administrar, privativamente, os bens do Município, entre os quais se incluem os bens de uso comum do povo, como os Parques Públicos, segundo a Lei Orgânica do Município. Art. 8º, incisos VII e XIV, art. 9º, incisos II e III, e art. 94, incisos IV e XII. 2. O Decreto do Prefeito que disciplina a fruição de Parques urbanos por meio da proibição de venda de bebidas alcoólicas da meia-noite às 8h, de utilização de equipamentos de som das 22 h às 8h e da venda de bebidas alcoólicas e alimentos por tele-entrega, no perímetro dos Parques, ostenta natureza regulamentar, decorrente da competência legal de administrar os bens públicos municipais conferida pela Lei Orgânica do Município. Não se trata, então, de regulamento autônomo. 3. Dada a sua natureza regulamentar, ao fixar regras de convivência para garantir a segurança e tranquilidades públicas, o Decreto 22.042/23 não se submete ao controle de constitucionalidade por meio de ação direta. Ademais, a proibição de venda e consumo de bebidas alcoólicas, nos Parques, nos horários estabelecidos atende à Política Nacional do Alcool, estabelecida pelo Decreto Federal nº 6.117, de 2007, "para reduzir e prevenir os danos à saúde e à vida, bem como as situações de violência e criminalidade"

SUBJUR Nº 1298/2026 10



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

impugnação conjunta de todo o complexo normativo. Ocorre, todavia, que tal premissa não se amolda à particularidade dos autos.

Da análise do arcabouço legislativo correlato, verifica-se que o artigo 25 da Lei Estadual nº 7.366/1980 restringe-se a prever que *as promoções são de competência privativa do Governador do Estado, que poderá delegar essa atribuição, no todo ou em parte, ao Secretário de Estado da Segurança Pública*. O diploma legal em momento algum autoriza a inobservância da ordem classificatória ou confere chancela para a preterição discricionária de candidatos melhor pontuados na lista de merecimento.

A regra impugnada - consubstanciada na permissão para que a escolha recaia sobre “qualquer servidor relacionado” - exsurge exclusiva e autonomamente do artigo 32 do Decreto Estadual nº 32.669/1987 (**com a redação que lhe foi conferida pelo Decreto Estadual nº 34.690/1993**). Ao instituir baliza não prevista na lei de regência, o ato regulamentar inovou no ordenamento jurídico, revestindo-se de densidade normativa própria e suficiente.

Tratando-se, portanto, de inovação normativa autônoma do Poder Executivo, que desborda da mera execução legal para supostamente malferir de forma direta o texto constitucional, revela-se plenamente viável o controle concentrado apenas do

associadas ao uso prejudicial de bebidas alcoólicas na população brasileira” e a proibição de utilização ou funcionamento de qualquer instrumento ou equipamento que produza, reproduza ou amplifique o som, no período noturno, que caracterize distúrbio sonoro, já consta dos artigos 83 a 85 da Lei Complementar Municipal nº 12/1975 (Código de Posturas do Município de Porto Alegre). Ação extinta sem resolução de mérito. Votos vencidos.(Direta de Inconstitucionalidade, SUBJUR Nº 1298/2026



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

dispositivo do decreto, sendo inexigível a impugnação da lei subjacente.

Destarte, impõe-se o afastamento da prefacial, afigurando-se o feito maduro para a apreciação do mérito.

4. Do Mérito

4.1. Da natureza jurídica do artigo 31, § 3º, da Constituição Estadual e a imperatividade da norma-regra

O desate do debate de fundo posto na presente ação direta exige, como premissa metodológica inafastável, a exata delimitação da natureza jurídica do comando inserto no artigo 31, § 3º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul³.

Ao preconizar que as promoções nos cargos organizados em carreiras obedecerão aos critérios de merecimento e antiguidade, estatuinto de forma expressa que *a lei estabelecerá normas que assegurem critérios objetivos na avaliação do merecimento*, o constituinte derivado decorrente não cunhou uma norma-princípio de densidade aberta.

Não se trata, pois, de um mandado de otimização suscetível a juízos de ponderação axiológica ou a acomodações

Nº 70085791986, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Redator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 29- 01-2024)

³ Art. 31. *Lei complementar estabelecerá os critérios objetivos de classificação dos cargos públicos de todos os Poderes, de modo a garantir isonomia de vencimentos.*

(...)

§ 3.º *As promoções de grau a grau, nos cargos organizados em carreiras, obedecerão aos critérios de merecimento e antiguidade, alternadamente, e a lei estabelecerá normas que assegurem critérios objetivos na avaliação do merecimento.*



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

pragmáticas pelo gestor público. Pelo contrário, a exigência constitucional qualifica-se como **uma autêntica norma-regra**, consubstanciando um **mandado de definição legislativa** com critério material estritamente vinculado e cogente⁴.

Com efeito, a inteligência desse comando preceptivo não deixa margem para elucubrações quanto ao seu caráter imperativo. A imposição de objetividade na aferição do mérito opera como um postulado estruturante de observância compulsória, erigindo um limite intransponível à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo na gestão do provimento derivado de cargos públicos. É inegável que o Governador do Estado detém a competência privativa para efetivar as promoções funcionais da segurança pública; todavia, essa prerrogativa institucional não encerra um espaço de conveniência, nem traduz um salvo-conduto para ignorar a mensuração do mérito rigorosamente atestado.

Dessa forma, a exigência peremptória de “critérios objetivos” transmuda a avaliação em um *iter* procedimental cuja validade encontra-se umbilicalmente atrelada ao resultado classificatório, expurgando da autoridade competente a possibilidade de suprimir o mérito efetivo alcançado pelo servidor em favor de

⁴ Segundo Humberto Ávila: *Normas ou são princípios ou são regras. As regras não precisam nem podem ser objeto de ponderação; os princípios precisam e devem ser ponderados. As regras instituem deveres definitivos, independentes das possibilidades fáticas e normativas; Os princípios constituem deveres preliminares dependentes das possibilidades fáticas e normativas. Quando duas regras colidem, uma das duas é inválida, ou deve ser aberta uma exceção a uma delas para superar o conflito. Quando dois princípios colidem os dois ultrapassam o conflito, mantendo sua validade, devendo o aplicador decidir qual deles possui maior peso.* (ÁVILA, SUBJUR Nº 1298/2026



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

escolhas desprovidas de lastro técnico. A arquitetura constitucional delinea, assim, uma moldura normativa impositiva, em face da qual qualquer flexibilização que autorize a desconsideração desses critérios traduz-se em afronta ao Texto Magno Estadual.

4.2. Da subversão axiológica e o esvaziamento dos critérios objetivos pelo ato regulamentar

A inconstitucionalidade material do artigo 32 do Decreto Estadual nº 32.669/1987 (**com a redação que lhe foi conferida pelo Decreto Estadual nº 34.690/1993**) revela-se na intrínseca contradição sistêmica instaurada no próprio arcabouço do regulamento de promoções. De um lado, os artigos 18 e 19 do referido diploma estipulam um minucioso e rigoroso sistema de pontuação⁵ - calcado em boletim funcional, avaliação cultural, atividades relevantes e tempo de serviço -, concebido para refletir de forma impessoal o mérito de cada servidor.

Ocorre - na linha já bem abordada na decisão monocrática que concedeu o pedido liminar - que, a despeito de toda

Humberto Bergmann. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 18).

⁵ **Art. 18** - A apuração do merecimento se dará através de seis critérios de pontuação, cinco positivos e um negativo.

Art. 19 - Serão critérios de pontuação:

I - Boletim Funcional;
II - Avaliação Cultural;
III - Atividades Relevantes;
IV - Danos Corporais;
V - Tempo de Serviço;
VI - Demérito.



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

a engenharia meritocrática que antecede a formação da lista, a válvula de escape encartada no artigo 32 subverte a lógica do instituto. Ao cancelar que a escolha do Chefe do Poder Executivo possa recair sobre **“qualquer servidor relacionado”**, independentemente da posição alcançada pelos critérios de pontuação, a norma regulamentar neutraliza as etapas anteriores do certame interno. Instala-se, destarte, um indesejável paradoxo normativo: o sistema mensura o mérito com rigor para, no momento culminante da efetivação da promoção, **autorizar que a classificação seja tratada como um fator juridicamente secundário ou irrelevante.**

Por conseguinte, a permissão indiscriminada para a inobservância da ordem classificatória desnatura a essência da promoção por merecimento. Muito embora se reconheça a margem de discricionariedade inerente aos atos de gestão da alta Administração Pública, tal prerrogativa não pode operar de forma desvinculada dos parâmetros objetivos que a própria Constituição exigiu. **Ao conferir uma amplitude de escolha que prescinde de aderência à classificação aferida, o comando impugnado esvazia a finalidade e a eficácia prática da norma-regra insculpida no artigo 31, § 3º, da Carta Estadual,** afastando-se do desenho republicano reservado ao provimento derivado de cargos públicos.

4.3. Do vetor da impessoalidade administrativa e os fundamentos da decisão concessiva da medida cautelar



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

A matéria devolvida ao conhecimento deste colendo Órgão Especial foi percucientemente examinada pelo eminente Desembargador-Relator por ocasião do deferimento da medida cautelar (Evento 12), oportunidade em que se delineou, com precisão técnica, a incompatibilidade do dispositivo regulamentar com os vetores estruturantes da administração pública, notadamente os princípios da impessoalidade e da moralidade, previstos nos artigos 37, *caput*, da Constituição Federal⁶ e 19, *caput*, da Constituição Estadual⁷.

Na judiciosa fundamentação, o Relator assentou que a Constituição Estadual exige que a aferição do mérito ocorra por meio de critérios objetivos para *afastar a subjetividade e o favorecimento nos processos de promoção, vinculando a progressão na carreira a um desempenho funcional avaliado de forma impessoal e igualitária*. Evidenciou-se que o Decreto nº 32.669/1987, ao criar um sistema detalhado de pontuação em seus artigos 18 e 19, apura adequadamente o merecimento; todavia, a redação conferida ao artigo 32 anula essa objetividade ao delegar ao Chefe do Executivo o poder de subverter o resultado apurado.

⁶ 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

⁷ Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, observará os princípios da legalidade, da **moralidade**, da **impessoalidade**, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação, da transparência e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 79, de 23/07/20)



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

Nesse sentido, impende transcrever excerto da escorreita decisão proferida, a cujos fundamentos se alinha integralmente o entendimento aqui perfilhado:

*(...)A Constituição do Estado não apenas prevê o critério de merecimento, mas exige expressamente que a lei estabeleça 'normas que assegurem critérios objetivos na avaliação do merecimento'. O objetivo desta determinação constitucional é claro: afastar a subjetividade e o favorecimento nos processos de promoção, vinculando a progressão na carreira a um desempenho funcional avaliado de forma impessoal e igualitária. A objetividade dos critérios é, portanto, fundamental para o sistema de promoção por merecimento.
(...)*

Contudo, a expressão normativa questionada, no artigo 32, parece contradizer toda a estrutura meritocrática anteriormente estabelecida. Ao permitir que a escolha do Governador recaia sobre 'qualquer servidor relacionado', a norma desvincula o ato final da promoção da ordem de classificação resultante da avaliação objetiva.

Surge, assim, uma séria dúvida sobre a compatibilidade constitucional desse dispositivo. Se o mérito é avaliado por um sistema de pontos que gera uma classificação, e a Constituição exige que essa avaliação seja objetiva, permitir que essa classificação seja ignorada no momento da escolha parece instituir um critério final puramente subjetivo, que anula a objetividade de todo o processo anterior. A delegação contida na Lei nº 7.366/1980 para que o regulamento discipline a matéria não pode ser interpretada como uma autorização para criar mecanismos que contrariem os princípios constitucionais. A competência regulamentar limita-se à definição dos critérios objetivos de avaliação, e não se estende à criação de um poder discricionário que permita desconsiderar o resultado desses critérios.



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

Dessa forma, a norma inserta no artigo 32 do Decreto Estadual nº 32.669/1987 ofende a ordem axiológica estabelecida pelo Texto Magno, que condiciona o agir do administrador público à estrita impessoalidade, revelando-se imperiosa a expurgação do dispositivo do ordenamento jurídico estadual.

5. Pelo exposto, manifesta-se o MINISTÉRIO PÚBLICO:

- a) pela rejeição das prefaciais suscitadas; e
- b) no mérito, pela **procedência da ação**, para que seja declarada a inconstitucionalidade da expressão “*podendo recair a escolha, observadas as classes e vagas existentes, sobre qualquer servidor relacionado*”, constante do *caput* do artigo 32 do Decreto Estadual nº 32.669/1987 (com a redação conferida pelo Decreto Estadual nº 34.690/1993), por ofensa aos artigos 19, *caput* e 31, § 3º, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Porto Alegre, 18 de junho de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,

Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁸.

AABSC

⁸ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 1298/2026