

Parecer ministerial em processo judicial. Arguição de Inconstitucionalidade. Mandado de Segurança. Isenção do pagamento de taxa para a revisão de prova de concurso. Reserva de Plenário para análise da inconstitucionalidade do art. 2º, inciso I, alínea “b”, item 2, e alínea “g”, da Lei nº 1.829/1991 do Estado do Rio de Janeiro.

Joana Fernandes Machado*

ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Arguição de Inconstitucionalidade nº 0240630-63.2010.8.19.0001

Relator: Des. Marcus Quaresma Ferraz

Arguente: Décima Nona Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Interessados: Paulo Fernando de Mello Franco e Estado do Rio de Janeiro

Parecer do Ministério Público

Direito Constitucional e Administrativo. Arguição de Inconstitucionalidade. Mandado de Segurança. Isenção do pagamento de taxa para a revisão de prova de concurso. Reserva de Plenário para análise da inconstitucionalidade do art. 2º, inciso I, alínea b, item 2, e alínea g, da Lei nº 1.829/1991 do Estado do Rio de Janeiro. Ofensa ao art. 5º, XXXIV, a da CRFB/1988. Impossibilidade de vinculação da admissibilidade de recurso ao pagamento prévio de taxa – Inteligência do Verbete nº 21 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal. Aplicação dos princípios do concurso público, da igualdade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Procedência do incidente de arguição de inconstitucionalidade.

I – RELATÓRIO

Trata-se de incidente de arguição de inconstitucionalidade da Lei nº 1.829/1991 do Estado do Rio de Janeiro, suscitado pela C. Décima Nona Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, nos autos da Apelação Cível nº 0240630-63.2010.8.19.0001,

* Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

interposta contra a r. sentença que denegou a ordem requerida pelo impetrante para que não lhe fosse exigido o pagamento de taxa para a interposição de recurso no âmbito do XXIII Concurso para ingresso na classe inicial da carreira da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Conforme a sentença de fls. 82, a ordem foi denegada sob o fundamento de o edital prever, expressamente, a necessidade de pagamento de taxa específica para a interposição de recurso do resultado das provas em questão, previsão esta que tem respaldo na Lei nº 1.829/1991.

Inconformado com a decisão, interpôs o impetrante recurso de apelação (fls. 90/93), que teve seguimento negado (fls. 116/118).

Da decisão, agravou o impetrante (fls. 120/123), tendo sido o recurso provido, com fundamento na garantia constitucional do direito de petição (art. 5º, XXXIV, *a* da CRFB/1988), determinando a abstenção da cobrança da referida taxa no caso (fls. 125/128).

Embargos de declaração opostos pelo Estado do Rio de Janeiro (fls. 130/132), sustentando a negativa de vigência ao art. 2º, I, *g* da Lei Estadual nº 1.829/1991. Os embargos de declaração restaram desprovidos (fls. 135/139), sob o argumento de que o recurso não preencheu os requisitos do art. 535 do CPC e que a inconstitucionalidade do art. 2º, inciso I, *g* da Lei nº 1.829/1991 não foi declarada.

O Estado do Rio de Janeiro interpôs, então, recurso especial (fls. 142/144), no qual aduziu violação aos artigos 458, II e 535, II do CPC, uma vez que o v. acórdão recorrido não teria abordado as prejudiciais questões constitucionais sustentadas pelo então recorrente.

No mesmo sentido, interpôs recurso extraordinário (fls. 146/150), alegando: (i) a repercussão geral do tema; (ii) a violação aos arts. 2º, 5º, XXXIV, *a*, 37, II e 97 da CRFB/1988, considerando a atuação da administração pública em consonância com o edital do referido concurso; (iii) que a hipótese dos autos não se submete ao teor do Enunciado nº 373 do STJ e do Verbete nº 21 do STF, tendo em vista que o valor em questão não é depósito, mas remuneração de serviço estatal, mediante taxa; (iv) que o v. acórdão impugnado negaria vigência à lei, sem a respectiva declaração de inconstitucionalidade expressa e em desrespeito ao princípio da reserva de plenário.

Em juízo de admissibilidade dos referidos recursos, a Terceira Vice-Presidência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro determinou o retorno dos autos à C. Décima Nona Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro para cumprimento do art. 543-B, §3º do CPC, sob o fundamento de que a decisão negou vigência à lei e contrariou orientação firmada pelo STF (fls. 166/169).

Em observância à decisão da Terceira Vice-Presidência, a C. Décima Nona Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, às fls. 239/243, revogou os v. acórdãos de fls. 125/128 e 135/139, suspendeu o julgamento do agravo regimental de fls. 120/122 e determinou a remessa dos autos ao Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro para a análise da constitucionalidade do art. 2º, I, *b*, item 2, e *g*, da Lei nº 1.829/1991 (fls. 239/243).

Autos remetidos ao Ministério Público para manifestação.

II – FUNDAMENTAÇÃO

De plano, convém registrar a presença dos requisitos legais para que se conheça do incidente processual, considerando o teor do v. Acórdão de fls. 239/243, em que se sinalizou com a inconstitucionalidade da já referida norma. A hipótese, pois, acha-se prevista na segunda parte do artigo 481, *caput*, do Código de Processo Civil.

Ademais, é intuitivo que o exame dos vícios de inconstitucionalidade suscitados em relação ao dispositivo legal em tela efetivamente concerne a uma questão prejudicial do *meritum causae*, na medida em que configura um antecedente lógico e necessário que condicionará a solução deste.

Destarte, emerge a competência do E. Órgão Especial para a apreciação do tema constitucional arguido, cuja solução, assim, haverá de vincular a 19ª Câmara Cível, por ocasião da retomada do julgamento Ação Declaratória, ali em trâmite.

Adentrando, finalmente, na análise das questões que compõem o objeto do incidente processual, propriamente dito, verifica o Ministério Público que é de rigor o seu acolhimento, em razão de vício de inconstitucionalidade.

Nos termos do exposto, a presente arguição de inconstitucionalidade tem como objeto o art. 2º, I, b, item 2, e g, da Lei nº 1.829/1991, que “torna obrigatória a concessão de pedido de revisão de prova nos concursos para provimento de cargos estaduais, de qualquer natureza, e a regulamentação”:

Art. 2º Para o atendimento do previsto no artigo anterior, todas as estipulações, a seguir indicadas, devem ser integralmente cumpridas.

I) No edital do concurso.

(...)

b) Os documentos que instituirão o pedido de revisão, a saber:

(...)

2) Comprovante hábil do pagamento de taxa de revisão, no valor equivalente a tantas taxas quantas forem as provas cuja revisão solicita.

(...)

g) O valor da taxa a ser cobrada pela prestação do serviço de revisão de cada matéria constituinte do concurso, a qual não poderá ultrapassar a 30% (trinta por cento) da taxa de inscrição.

Conforme se verifica do teor do dispositivo, a norma em questão impõe que do edital conste a indicação da permissão de revisão da prova e que o comprovante de recolhimento da taxa de revisão instrua o respectivo pedido, taxa essa limitada ao valor de 30% (trinta por cento) do valor da taxa de inscrição.

O fundamento basilar da presente arguição é no sentido de que a imposição do pagamento da referida taxa representaria restrição indevida ao direito de petição,

garantido por força do art. 5º, XXXIV, *a* da CRFB/1988. Ademais, a sustentar a referida conclusão, a disposição legal contrariaria o Verbete nº 21 da Súmula Vinculante do STF e o Verbete nº 373 da Súmula do STJ, que estabelecem a proibição de vinculação de depósito prévio à admissibilidade de recurso administrativo.

Com efeito, a arguição de inconstitucionalidade do art. 2º, I, *b*, item 2, e *g*, da Lei nº 1.829/1991 é procedente.

Independentemente da denominação conferida pela Lei impugnada ao valor a ser recolhido para viabilizar a revisão das provas dos concursos em âmbito estadual, é certo que a admissibilidade do referido recurso fica condicionada ao recolhimento da referida quantia.

Neste ponto, ainda que não se aluda a situação idêntica, é necessário compreender a premissa que ensejou a edição do Verbete nº 21 da Súmula Vinculante do STF e do Verbete nº 373 do STJ. Como é cediço, a consolidação dos referidos entendimentos jurisprudenciais é no sentido de vedar a exigência de depósito para viabilizar a interposição de recursos administrativos:

Súmula Vinculante nº 21 – É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo.

Súmula nº 373 – É ilegítima a exigência de depósito prévio para a admissibilidade de recurso administrativo.

Embora tratem, especificamente, de depósito, é certo que os verbetes em questão comportam interpretação sistemática e atingem os contornos do direito de petição, resguardado pela CRFB/1988, em seu art. 5º, XXXIV, *a*.

Considerando a submissão do concurso público aos ditames próprios do direito público, é certo afirmar que o pedido de revisão de provas, no caso, tem natureza de recurso administrativo. Nesse sentido é o entendimento do STF:

Acrescento que **o pleito administrativo está inserido no gênero “direito de petição” e este, consoante dispõe o inciso XXXIV do artigo 5º da Constituição Federal, é assegurado independentemente do pagamento de taxas.** Trata-se aqui de algo que pode inviabilizar até mesmo o direito de defesa, compelindo o interessado à prática incongruente, ou seja, a de depositar, ainda que parcialmente, o que entende como indevido. Cumpre ter presente, também, o efeito suspensivo do recurso a alcançar o todo cobrado, não cabendo, ante o fenômeno da suspensão, exigir, embora sob a nomenclatura de depósito, o recolhimento de percentagem do tributo ou da multa. Ora, assim como na hipótese na qual em jogo se faz a liberdade

do cidadão, não consigo curvar-me, em face da força dos ditames de minha consciência, ao precedente do Plenário, razão pela qual conheço deste recurso extraordinário e o desprovejo, declarando a inconstitucionalidade dos §§1º e 2º do artigo 126 da Lei nº 8.213/1991, com a redação dada pelo artigo 10 da Lei nº 9.639, de 25 de maio de 1998, originária da Medida Provisória nº 1.608-14/1998. (STF – Tribunal Pleno. Recurso Extraordinário nº 389.383-1/SP. Rel. Min. Marco Aurélio. j. 28/03/2007 – sem grifos no original).

No mesmo sentido é a jurisprudência deste E. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

O direito de petição, presente em todas as Constituições brasileiras, qualifica-se como importante prerrogativa de caráter democrático. Trata-se de instrumento jurídico-constitucional posto à disposição de qualquer interessado, ainda que destituídos de personalidade jurídica, com a explícita finalidade de viabilizar a defesa, perante as instituições estatais, de direitos ou valores revestidos tanto de natureza pessoal quanto de significação coletiva, conforme lições traduzidas no julgamento da ADIMC 1.247 – PA – T.P., em que foi relator o insigne Ministro CELSO DE MELLO – DJU 08.09.1995. JOSÉ AFONSO DA SILVA, ob. cit., p. 443, consigna que “Nota-se também que ele se reveste de dois aspectos: pode ser uma queixa, uma reclamação, e então aparece como um recurso não contencioso (não jurisdicional) formulado perante as autoridades representativas; por outro lado, pode ser a manifestação da liberdade de opinião e revestir-se do caráter de uma informação ou de uma aspiração dirigida a certas autoridades. Esses dois aspectos, que antes eram separados em direito de petição e direito de representação, agora se juntaram no só direito de petição”. Dúvida não há, *concessa maxima venia*, de que a Agravante tem o direito de apresentar sua defesa, independentemente da garantia de instância, amparada no texto da Carta do Estado do Rio de Janeiro. Foram esses os motivos que me levaram a dissentir do respeitável entendimento esposado no douto voto vencedor....). Felizmente, o colendo Supremo Tribunal Federal corrigiu a brutalidade, *rogata maxima venia*, reconhecendo a inconstitucionalidade do depósito prévio, sumulando a questão através da súmula vinculante nº 21: É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo. (TJRJ – Décima Terceira Câmara Cível. Apelação nº 0030690-05.2003.8.19.0001. Rel. Des. Ademir Paulo Pimentel. DJ. 13/09/2011).

O direito de petição, garantido por força de expressa previsão constitucional não pode, portanto, sofrer limitação por lei estadual, que condiciona a admissibilidade do recurso ao pagamento da respectiva taxa.

Trata-se, portanto, de inequívoca violação, por **restrição indevida e desproporcional**, ao direito fundamental previsto no art. 5º, XXXIV, *a* da CRFB, que enseja o provimento da presente arguição.

Por outro lado, a análise da constitucionalidade do art. 2º, I, *b*, item 2, e *g*, da Lei nº 1.829/1991 demanda, ainda, a apreciação do fundamento constitucional do princípio do concurso público.

Hely Lopes Meirelles¹ conceitua o concurso público nos seguintes termos:

O concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam os requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art. 37, II, da CF.

Ao prever a obrigatoriedade do concurso público no art. 37, II, da CRFB, o constituinte originário alçou à proteção constitucional dos princípios da moralidade e da eficiência, como de observância obrigatória à Administração Pública.

Dessa forma, o objetivo precípua do concurso público é garantir, num maior escopo possível, a seleção das pessoas mais qualificadas ao exercício da respectiva função.

Ao conceber a necessidade de pagamento de taxa para viabilizar o pedido de revisão de provas, o legislador estadual impõe restrição desproporcional que não se justifica, visto que acaba por prejudicar, além do direito do candidato de ver reavaliado um ato administrativo, a devida aferição da capacidade dos sujeitos que se submetem ao concurso público, contrariando também o interesse público.

Observa-se também, que a revisão das provas (recurso administrativo) garante a isonomia entre os candidatos e a lisura do concurso público. Ou seja, a inexistência de taxa para a revisão de prova garante a aferição ampla, precisa, moral e transparente da aptidão dos candidatos à vaga almejada, em cumprimento aos princípios da transparência, da moralidade e da eficiência, os quais norteiam a Administração Pública.

No que tange ao argumento de que a referida taxa representaria remuneração ao “serviço” de revisão das provas questionadas, melhor sorte não lhe garante.

Os concursos, em geral, demandam o pagamento de valor referente à inscrição do candidato, que servirá de substrato para cobrir as despesas administrativas com

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33ª ed. atualizada até a Emenda Constitucional nº 53, de 19.12.2006, e Lei nº 11.448, de 15.1.2007, por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros Editores: São Paulo. p. 436.

a realização do respectivo concurso. Dessa forma, é crível que o referido valor seja apto a fazer frente às respectivas despesas, inexistindo fundamento à previsão de pagamentos suplementares, o que vulnera a própria transparência dos certames.

Verifica-se, portanto, que o art. 2º, I, *b*, item 2, e *g*, da Lei nº 1.829/1991 do Estado do Rio de Janeiro viola, além do art. 5º, XXXIV, *a* da CR, os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, expressos no art. 37, *caput*, da CRFB/1988.

III- CONCLUSÃO

Pelos fundamentos acima expostos, oficia o Ministério Público no sentido de que seja conhecido e acolhido o presente incidente de arguição de inconstitucionalidade, com o subsequente retorno dos autos ao órgão fracionário de origem, a fim de que se retome o julgamento do mandado de segurança que ali tramita, partindo-se da premissa da inconstitucionalidade do art. 2º, I, *b*, item 2, e *g*, da Lei nº 1.829/1991 do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 04 de abril de 2014.

JOANA FERNANDES MACHADO

Promotora de Justiça
Assistente da Assessoria de
Atribuição Originária em Matéria Cível

De acordo.

CARLOS CÍCERO DUARTE JÚNIOR

Assessor-Chefe da Assessoria
de Atribuição Originária em Matéria Cível

Aprovo.

SÉRGIO ROBERTO ULHÔA PIMENTEL

Subprocurador-Geral de Justiça
de Assuntos Institucionais e Judiciais