

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): A presente controvérsia refere-se à análise da constitucionalidade da Lei Estadual 12.753/23, do Estado da Paraíba, que assegura aos candidatos paraibanos residentes no estado a bonificação de 10% (dez por cento) na nota obtida nos concursos públicos da área de segurança pública.

A Procuradoria-Geral da República aduz que o referido diploma normativo padece de inconstitucionalidade material por ofensa os arts. 5º, *caput* (princípio da igualdade), 19, III (princípio da isonomia federativa) e 37, *caput*, II (princípios da impessoalidade e do concurso público), todos da Carta da República.

Indico, desde já, que entendo assistir razão à recorrente.

Os princípios da administração pública da isonomia e da vedação à desigualdade entre brasileiros são corolários da igualdade perante a lei, vedadas distinções de qualquer natureza ou preferências que ofendam àqueles que preenchem os requisitos legais para a investidura em cargo ou emprego público. Nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal, a investidura se dá mediante 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.

A regra de acessibilidade a cargos e empregos públicos prevista no art. 37, II, da Constituição Federal visa 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 justificativa em razão de interesse público e/ou em decorrência da natureza e das atribuições do cargo ou emprego a ser preenchido.

Torna-se, portanto, indispensável que exista plausível justificativa às diferenciações normativas que possam ser consideradas não discriminatórias, com fulcro em juízos valorativos amplamente aceitos, além de uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida.

Consequência direta do princípio republicano, a impessoalidade se manifesta como expressão de não protecionismo e de não perseguição, realizando no âmbito da Administração Pública, o princípio da igualdade, previsto na Constituição Federal em seu art. 5º, *caput*.

Por princípio da impessoalidade entende-se o comando constitucional, no sentido de que à Administração não é permitido fazer diferenciações que não se justifiquem juridicamente, pois não é dado ao administrador o direito de utilizar-se de interesses e opiniões pessoais na construção das decisões oriundas do exercício de suas atribuições.

Em outras palavras, assim questiona Celso Antônio Bandeira de Mello sobre a problemática do conteúdo jurídico do princípio da igualdade:

“(...) o que permite radicalizar alguns sob a rubrica de iguais e outros sob a rubrica de desiguais? Em suma: qual o critério legitimamente manipulável – sem agravos à isonomia – que autoriza distinguir pessoas e situações em grupos apartados para fins de tratamentos jurídicos diversos? Afinal, que espécie de igualdade veja e que tipo de desigualdade faculta a discriminação de situações e de pessoas, sem quebra e agressão aos objetivos transfundidos no princípio constitucional da isonomia?

(...)

Quando é vedado à lei estabelecer discriminações? Ou seja: quais os limites que adversam este exercício normal, inerente à função legal de discriminar?” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conteúdo jurídico do princípio da igualdade. São Paulo, Editora Malheiros, 3ª edição, 2006, p. 11/13)

Acerca da compatibilidade do estabelecimento de critérios discriminatórios com o princípio da igualdade, preleciona Celso Antônio que:

“as discriminações são recebidas como compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão-somente quando existe um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação não seja incompatível com interesses prestigiados na Constituição” (p. 17).

Assim, não há incompatibilidade entre discriminação e igualdade quando o critério for supedâneo de uma realidade cujo fator de desigualação seja verificável e, com base nesse critério, seja possível exprimir correlação lógica e abstrata (justificativa racional) para acolher,

no ordenamento jurídico essa desigualação. E mais, é imprescindível a adequação, *in concreto*, do critério de diferenciação ao texto constitucional.

Para Celso Antônio, ofende o princípio constitucional da isonomia a norma cujo critério discriminador cuide de elementos não residentes nos fatos, situações ou pessoas desequiparadas. É pois:

“(...) inadmissível, perante a isonomia, discriminar pessoas ou situações ou coisas (o que resulta, em última instância, na discriminação de pessoas) mediante traço diferencial que não esteja nelas mesmas residentes. Por isso, são incabíveis regimes diferentes determinados em vista de fator alheio a elas; quer-se dizer: que não seja extraído delas mesmas;

Em outras palavras: um fator neutro em relação às situações, coisas ou pessoas diferenciadas é inidôneo para distingui-las. Então, não pode ser deferido aos magistrados ou aos advogados ou aos médicos que habitem em determinada região do País – só por isto – um tratamento mais favorável ou mais desfavorável juridicamente. Em suma, discriminação alguma pode ser feita entre eles, simplesmente em razão da área espacial em que estejam sediados.

Poderão, isto sim – o que é coisa bastante diversa – existir nestes vários locais, situações e circunstâncias, as quais sejam, elas mesmas, distintas entre si, gerando, então, por condições próprias suas, elementos diferenciais pertinentes. Em tal caso, não será demarcação espacial, mas o que nelas exista, a razão eventualmente substante para justificar *discrímen* entre os que se assujeitam – por sua presença contínua ali – àquelas condições e as demais pessoas que não enfrentam idênticas circunstâncias”. (p. 29-30)

No caso em exame, o fator discriminatório deflagrado enseja, por si só, a sua ilegitimidade, pois atribuir aos paraibanos residentes na Paraíba tratamento jurídico diferenciado, favorável ou desfavorável, não prescinde dos reais elementos diferenciadores que justifiquem a concessão do referido *discrímen*.

Não é preciso leitura muito apurada do texto constitucional para perceber que, dentre os valores nele reforçados, não está o estabelecimento de peculiaridade distintiva calcada em localismo geográfico do cidadão. Há previsão expressa na Constituição Federal de vedação a preconceito decorrente de critério de origem no inciso IV do art. 3º.

A precedência conferida pelo Estado da Paraíba, de concessão de bônus na nota decorrente de inclusão regional, constitui discrimen irrazoável para justificar a preferência pelos candidatos paraibanos, tomando em consideração única e exclusivamente a localidade destes em detrimento aos demais, como fundamento válido à vantagem a ser concedida.

A bonificação de 10% na nota obtida nos concursos públicos aos candidatos paraibanos residentes no Estado da Paraíba, não se qualifica como um critério idôneo apto a embasar tratamento mais favorável a estes candidatos. Flagrante se torna a arbitrariedade quando observada a situação de alguns dos residentes da Paraíba, muitas vezes de longa data, mas oriundos de outras unidades da federação. Ou, inclusive, de paraibanos que residem em outros Estados.

Desse modo, afastam-se as arguições de fortalecimento da identidade regional suscitadas. Esse tratamento desigual está igualmente em desacordo com o art. 19, III, da CF, que veda o estabelecimento de distinções entre brasileiros ou preferências entre si, e ofende o princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, da CF).

As disposições sobre acessibilidade aos cargos e empregos públicos conferem efetividade aos princípios constitucionais de isonomia e impessoalidade, de modo a assegurar igualdade de oportunidades e ampliação da concorrência. Sobre o tema, há jurisprudência consolidada no âmbito desta Suprema Corte no sentido de que a eficácia do tratamento diferenciado só encontra validade na medida em que o fator do discrimen guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio da igualdade.

Embora sob enfoque diverso, porém na mesma perspectiva, assim decidiu esta Corte nos seguintes julgamentos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 2. Lei Distrital 3361/2004. Sistema de cotas para ingresso nas Universidades e faculdades públicas do Distrito Federal. 3. Reserva de 40% das vagas para alunos que comprovem ter cursado integralmente os ensinos fundamental e médio em escolas públicas do Distrito Federal. 4. Discriminação em razão da origem. Critério espacial que não se justifica em razão da política de ação afirmativa que busca garantir igualdade de oportunidade aos oriundos da escola pública. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “do Distrito Federal”,

constante do artigo 1º da Lei Distrital 3.361/2004. Modulação de efeitos.” (ADI 4.868, sob minha relatoria, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 27.3.2020, Publicação em 15.4.2020);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 11, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. LICITAÇÃO. ANÁLISE DE PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. CONSIDERAÇÃO DOS VALORES RELATIVOS AOS IMPOSTOS PAGOS À FAZENDA PÚBLICA DAQUELE ESTADO. DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA. LICITAÇÃO. ISONOMIA, PRINCÍPIO DA IGUALDADE. DISTINÇÃO ENTRE BRASILEIROS. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, CAPUT; 19, INCISO III; 37, INCISO XXI, E 175, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É inconstitucional o preceito, segundo o qual, na análise de licitações, serão considerados, para averiguação da proposta mais vantajosa, entre outros itens os valores relativos aos impostos pagos à Fazenda Pública daquele Estado-membro. Afronta ao princípio da isonomia, igualdade entre todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração. 2. A Constituição do Brasil proíbe a distinção entre brasileiros. A concessão de vantagem ao licitante que suporta maior carga tributária no âmbito estadual é incoerente com o preceito constitucional desse inciso III do artigo 19. 3. A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso --- o melhor negócio --- e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração. Imposição do interesse público, seu pressuposto é a competição. Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração. 4. A lei pode, sem violação do

princípio da igualdade, distinguir situações, a fim de conferir a uma tratamento diverso do que atribui a outra. Para que possa fazê-lo, contudo, sem que tal violação se manifeste, é necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio. 5. A Constituição do Brasil exclui quaisquer exigências de qualificação técnica e econômica que não sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. A discriminação, no julgamento da concorrência, que exceda essa limitação é inadmissível. 6. Ação direta julgada procedente para declarar inconstitucional o § 4º do artigo 111 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.” (ADI 3.070, Relator Ministro EROS GRAU, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 29.11.2007, Publicação em 19.12.2007);

“LICITAÇÃO PÚBLICA. CONCORRÊNCIA. AQUISIÇÃO DE BENS. VEÍCULOS PARA USO OFICIAL. EXIGÊNCIA DE QUE SEJAM PRODUZIDOS NO ESTADO-MEMBRO. CONDIÇÃO COMPULSÓRIA DE ACESSO. ART. 1º DA LEI Nº 12.204/98, DO ESTADO DO PARANÁ, COM A REDAÇÃO DA LEI Nº 13.571/2002. DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA OU DA IGUALDADE. OFENSA AO ART. 19, II, DA VIGENTE CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. AÇÃO DIRETA JULGADA, EM PARTE, PROCEDENTE. PRECEDENTES DO SUPREMO. É inconstitucional a lei estadual que estabeleça como condição de acesso a licitação pública, para aquisição de bens ou serviços, que a empresa licitante tenha a fábrica ou sede no Estado-membro.” (ADI 3.583, Relator Ministro CEZAR PELUSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 21.2.2008, Publicação em 14.3.2008);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 6º, INCISO III, ALÍNEA D, DA LEI Nº 2.778 DO ESTADO DE SERGIPE, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1989, QUE ISENTA SERVIDORES PÚBLICOS DO PAGAMENTO DE TAXA DE INSCRIÇÃO EM CONCURSOS PÚBLICOS NO ÂMBITO DAQUELE ESTADO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA OU IGUALDADE. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. O princípio da igualdade situa-se no âmbito dos direitos e garantias fundamentais, traduzindo-se em valor regente, informativo e irradiante da ordem constitucional e, por

consequente, de todo o ordenamento jurídico. Nessa esteira, no caput do art. 5º da Constituição Federal consta o preceito de que todos são iguais perante a lei, o que reverbera ao longo do texto constitucional, importando não só a proibição de todas as formas de discriminação, como também a submissão de todos os indivíduos ao amparo e à força da lei de forma isonômica. 2. A noção de igualdade não se encerra em sua dimensão meramente formal, de igualdade perante a lei. Ela contempla ainda um caráter material, pelo qual se busca concretizar a justiça social e os outros objetivos fundamentais da República (art. 3º da CRFB/88). É com base nesse viés material que a lei eventualmente estabelece distinções a fim de compensar os indivíduos que se encontram em situação desprivilegiada para elevá-los ao patamar dos demais. 3. No caso em apreço, o critério utilizado pela norma para a isenção da taxa de inscrição nos concursos públicos estaduais foi a existência da qualidade de servidor público, sendo essa, inclusive, a única categoria para a qual a lei confere tal isenção. Some-se a isso que o tratamento díspare estabelecido entre servidores públicos e outros que não o são não tem a finalidade de franquear o acesso à via concursal àqueles que estão em situação de hipossuficiência econômica, ou, ainda, aos que encontram menos oportunidades no mercado de trabalho. Ao contrário, conforme declarado nos autos, pretende-se com tal medida incentivar os servidores estaduais a se manterem nos quadros de pessoal do Estado, alcançando-se, com isso, eficiência na atividade administrativa. 4. Ao conceder a isenção a uma categoria que teria condições de arcar com os custos da inscrição no certame, o Estado amplia a desvantagem daqueles que, por insuficiência de recursos, não conseguem pagar tal quantia – e, portanto, nem sequer têm a chance de concorrer a um cargo na administração estadual –, restringindo, conseqüentemente, o acesso à via do concurso público. A porta de entrada para o concurso público deve ser igualmente acessível a todos os cidadãos, sendo válidas as medidas que fomentem essa igualdade de acesso, mas não as que ampliem a desigualdade entre os possíveis candidatos. 5. A categoria beneficiada pela norma ora impugnada não vê sua participação em concursos públicos obstada pela exigência do pagamento da taxa de inscrição. Conseqüentemente, a medida ora analisada não tem a finalidade de promover a igualdade substancial, ou seja, não está voltada à mitigação de uma discriminação ou de

uma desigualdade constatada na sociedade. 6. Não se constata a cogitada correlação entre a facilitação da inscrição para servidores públicos e o princípio da eficiência. De um lado, esse benefício não se presta para motivar tais servidores a continuar estudando, a participar de ações de formação continuada e/ou a se preparar para participar de outros certames no âmbito do Estado. Por outro lado, há outras formas de fomentar o bom desempenho no mister público e de valorizar a categoria, o que, porém, não pode se dar pela quebra de isonomia no acesso ao certame. 7. O fato de a taxa de concurso público não ostentar feição tributária não quer dizer que a concessão da sua isenção estaria inserida em um espaço de completa discricionariedade. Nada obriga o Estado a conceder uma isenção dessa natureza, porém, ao fazê-lo, não está autorizado a privilegiar determinados grupos de forma antiisonômica. Isso porque todo e qualquer ato da Administração Pública se encontra submetido à tábua axiológica da Constituição. Inexistindo justificção razoável para a concessão da isenção, como no caso da lei sergipana, a medida importa em privilégio incompatível com a ordem constitucional. 8. O Supremo Tribunal Federal considera o concurso público como mecanismo que, por excelência, proporciona a realização concreta dos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade, motivo pelo qual, em várias ocasiões, declarou a inconstitucionalidade de normas que veiculavam quebra da igualdade entre os candidatos (v.g., ADI nº 1.350/RO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 1º/12/06; ADI nº 2.949/MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, red. do ac. Min. Marco Aurélio, DJe de 28/5/15; ADI nº 2.364/AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 7/3/19; ADI nº 3.522/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 12/5/06; e ADI nº 5.776/BA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 3/4/19). Por outro lado, a Suprema Corte também tem proclamado a constitucionalidade de normas que, com fulcro na ideia de igualdade material, instituem benefício em favor de grupo social desfavorecido (v.g., ADI nº 2.177, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 17/10/19; ADPF nº 186, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 20/10/14; ADI nº 2.672, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, red. do ac. Min. Ayres Britto, DJ de 10/11/06). 9. A norma estadual questionada não se amolda às hipóteses excepcionais mencionadas, pois promove o agrupamento de candidatos em dois grupos bem distintos – os que já são

servidores públicos e os que não o são – e concede preferência apenas ao primeiro grupo, resultando em um discrimen desarrazoado e desprovido de fundamento jurídico. 10. Pedido julgado procedente.” (ADI 3.918/SE, Relator, Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 16.5.2022, Publicação em 9.6.2022).

Em sentido semelhante, mencione-se, ainda, o RE 614.873, no qual restou declarada inconstitucional a Lei estadual 2.894/2004, do Estado do Amazonas, que reservava 80% das vagas do vestibular da universidade estadual para estudantes que tivessem cursado o ensino médio integralmente em escolas, públicas ou privadas, no estado (Rel. Min. Marco Aurélio, Red. do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julg. em 19.10.2023).

Nesses termos, padece de vício de inconstitucionalidade a concessão de bônus de 10% na nota obtida nos concursos públicos, na área de segurança pública, em favor de candidatos paraibanos residentes no Estado da Paraíba, por configurar tratamento diferenciado sem amparo em justificativa razoável, implicando fator de discrimen de forma desproporcional.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei 12.753/2023, do Estado da Paraíba.

É como voto.