



PARECER SEI Nº 16571/2021/ME

Publicação de edital de concurso público para admissão ao Curso de Formação de Oficiais (CFO) do Quadro de Oficiais Policiais Militares (QOPM) da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Alegação de que a realização do concurso público objeto de controvérsia foi incluída como ressalva no Plano de Recuperação Fiscal, com fulcro no art. 8º, § 2º, II, da LC 159/2017. Possibilidade afastada nos termos do Parecer SEI nº 12620/2021/ME, exarado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Unanimidade. Representação pelo descumprimento da vedação contida no art. 8º, V, da LC 159/2017.

Processo SEI nº 19953.100644/2021-07

I

1. Trata-se de procedimento administrativo instaurado tendo em vista a publicação, no dia 25 de junho de 2021, de Edital de Abertura de Concurso Público para admissão ao Curso de Formação de Oficiais (CFO) do Quadro de Oficiais Policiais Militares (QOPM) da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

2. Ao ter conhecimento da referida publicação, o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (CSRRF-RJ) identificou potencial violação à vedação prevista no inciso V do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

(...)

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

(...)

c) (VETADO); (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

V - a realização de concurso público, ressalvada a hipótese de reposição prevista na alínea 'c' do inciso IV; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

3. Isso porque, a possibilidade de realização de concurso público para a reposição de cargos vagos não é hipótese excepcionalizada pela redação vigente da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, haja vista o veto presidencial apostado à alínea "c" do sobredito inciso.

4. Em vista disso, no dia 13 de setembro de 2021, o CSRRF-RJ expediu o Ofício SEI nº 240406/2021/ME, solicitando ao Estado manifestação sobre o tema e o envio dos atos normativos que suportaram as alterações realizadas, acompanhados das respectivas justificativas.

5. O Estado do Rio de Janeiro, então, por intermédio da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento Econômico-Financeiro do Regime de Recuperação Fiscal, encaminhou o Of. SEFAZ/COMISARRF SEI Nº51, em que asseverou:

A despeito disso, o CSRRF possui precedentes no sentido de que a notícia de realização de concurso público não incidirá em vedação caso as contratações sejam compatíveis com o Novo Regime de Recuperação Fiscal. Isso pode ser verificado a partir do PARECER SEI Nº 18373/2020/ME, que tratou da constatação de autorização governamental para realização de concurso da Secretaria de Estado de Polícia em hipótese permitida sob a égide do Regime de Recuperação Fiscal pactuado em 2017:

10. Em 05/11/2020, foi identificado por este CSRRF, despachos publicados no DOERJ, pelo Governador em Exercício, Sr. Cláudio Castro, no qual autorizou a abertura de Concurso Público para diversos cargos da Polícia Civil. Inicialmente, vislumbrou-se a possibilidade de que tal ato do Chefe do Poder Executivo pudesse incorrer em violação ao art. 8º da LC 159/2017, especificamente no que tange ao inciso V da referida Lei, que veda terminantemente a realização de concurso público na vigência do Regime de Recuperação Fiscal, ressalvada a hipótese de reposição de vacância.

11. Entretanto, em 11/11/2020, a Procuradoria Geral do Estado enviou o Ofício PGE/PG 02/ASS-RH/PG 12 no qual esclareceu que "os concursos a serem realizados pelo Estado do Rio de Janeiro, a fim de preencher vagas para recomposição de cargos do quadro permanente da Secretaria de Polícia Civil (Delegado de Polícia, Perito Legista, Perito Criminal, Inspetor de Polícia, Investigador Policial) (...) decorrem vacância, nos termos do inciso V do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017."

12. Assim sendo, este CSRRF, ao analisar o supramencionado ofício, faz a ressalva de que, à princípio, a realização de concurso público não consubstancia em descumprimento de vedação porque há vacâncias disponíveis na Polícia Civil, oriundas após a entrada do Estado do Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal, em 06/09/2017.

(...)

13. Diante de todo o exposto, este Conselho de Supervisão, com base nas competências previstas no art.7º da LC nº 159/2017 e no art. 23 do Decreto federal nº 9.109/2017, entende que os atos autorizativos para abertura de Concurso Público para as carreiras da Polícia Civil, no âmbito da SEPOL, publicados por meio de Despachos do Governador em Exercício, **não contrariam dispositivo da legislação do Regime de Recuperação Fiscal atinente à realização de Concurso Público, não incorrendo, portanto, em descumprimento da referida vedação.**

Isso demonstra que o Conselho de Supervisão, de forma acertada, possui posicionamento claro no sentido de que a aferição de vedação se perfaz com a realização do gasto pelos cofres públicos. Tal entendimento encontra guarida na interpretação teleológica da Lei Complementar nº 159/2017, haja vista que a proibição de realização de concursos possui como pano de fundo a vedação de contratação de pessoal nas hipóteses desautorizadas pelo legislador, situação que não se observa na questão aqui tratada, uma vez que o concurso está ressalvado.

Nessa mesma ótica, sob pena de incorrer em comportamento contraditório, conduta vedada pelo direito conforme o instituto do *nemo postest venire contra factum proprium*, impende prestar ao caso concreto o mesmo entendimento esposado naquela oportunidade.

Do contrário, estaríamos diante de violação à Carta Magna, que preconiza a Segurança jurídica como pilar fundamental do ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, a boa-fé objetiva, citada em diversas oportunidades pelo CSRRF, restaria igualmente quebrada.

Isso se dá pois a autorização para realização de concurso que visa ao preenchimento de 32 (trinta e duas) vagas correspondentes ao 1º ano do Curso de Formação de Oficiais (CFO/PMERJ) **foi devidamente inserida como ressalva no anexo do Cenário Base do Plano de Recuperação Fiscal enviado à Secretaria do Tesouro Nacional em 10 de setembro de 2021 (23417679)**, contendo todas as projeções de despesas e receitas do Estado do Rio de Janeiro para os próximos anos.

Esse apontamento se amolda ao inciso II do § 2º do artigo 8º da LC

159/17, situação que confirma a não incidência da vedação do inciso V para realização dos atos nos termos enviados pela SEPM à COMISARRF.

Importante apontar que o edital em tela tem previsão de encerramento em fevereiro de 2022, o que demonstra que a despesa somente ocorrerá no próximo exercício.

(...)

Ante o exposto, por todos os fundamentos aqui apresentados, não há que se falar em violação ao Novo Regime de Recuperação Fiscal, haja vista que a medida ora exposta se encontra devidamente ressalvada no Plano de Recuperação Fiscal, conforme inciso II do § 2º do artigo 8º da LC 159/17. (grifos no original)

6. Com o aporte das informações necessárias, o presente processo foi incluído na pauta da Reunião Ordinária ocorrida no dia 20 de outubro de 2021 para deliberação.

7. É o relato dos fatos tidos por essenciais.

II

8. Inicialmente, cumpre destacar que a Secretaria do Tesouro Nacional deferiu o pedido de adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal no dia 04 de junho de 2021, de modo que incumbe ao Estado, a partir de então, cumprir as vedações dispostas nos incisos do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021.

9. A Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, ao elencar as ações defesas ao Estado em Regime de Recuperação Fiscal, vedou expressamente, como visto, a realização de concursos públicos, sendo certo que a ressalva originalmente destinada às hipóteses de reposição de vacâncias teve a eficácia prejudicada, haja vista o veto presidencial apostado à alínea "c" a que o dispositivo faz referência.

10. A norma proibitiva, de fato, não é absoluta, porquanto admite-se a prévia apresentação de compensação financeira ou o afastamento da vedação mediante previsão no Plano de Recuperação Fiscal, nos termos do disposto no § 2º do artigo 8º da mesma lei complementar.

11. Todavia, a despeito das razões defensivas estatais, tem-se que não é possível que o descumprimento de vedação em apreço seja contemplado no PRF-RJ que está em fase de elaboração, pois, como já assentado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no âmbito do Parecer SEI nº 12620/2021/ME, os descumprimentos perpetrados no período compreendido entre o deferimento do pedido de adesão e a homologação do Plano de Recuperação Fiscal não podem ser afastados com amparo no inciso II do § 2º do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

23. Em arremate, respondendo-se objetivamente aos questionamentos da consultante, tem-se que:

i. com arrimo no art. 4º-A, inciso I, alínea "c" da Lei Complementar nº 159, de 2017, é dever do ente estadual cumprir o disposto nos arts. 7º-D e 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, desde o deferimento do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;

ii. o parecer de que trata o inciso III do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017, deve listar os atos praticados pelo estado com violação às vedações dispostas no art. 8º da mesma lei, apontando a sua não observância, inclusive mediante a aprovação de leis locais, no período compreendido entre o deferimento do pedido de adesão ao RRF e a data de homologação do Plano de Recuperação Fiscal, ressalvando-se que não compete a esta PGFN dispor sobre a conclusão da manifestação do Conselho, o que depende de análise técnica e meritória desse, mas apenas a explicitação das balizas jurídicas a serem observadas em seu parecer;

iii. A previsão no Plano de Recuperação Fiscal da projeção do impacto, na despesa ou na receita, dos atos praticados pelo Estado com violação às vedações dispostas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, no período após o deferimento do pedido de adesão e antes da homologação do Plano, não descaracteriza o descumprimento de

obrigação legal pelo ente estadual;

iv. nos termos do § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, o que pode ser objeto de afastamento mediante previsão expressa no Plano de Recuperação Fiscal são as vedações arroladas no referido art. 8º e não ato de descumprimento já praticado pelo Estado.

12. O parecer jurídico citado foi encaminhado ao Estado do Rio de Janeiro para ciência no dia 26 de agosto de 2021, por meio do Ofício SEI 226631/2021/ME.

13. Outrossim, não há que se falar em violação aos princípios da proibição do comportamento contraditório, segurança jurídica e boa-fé objetiva, notadamente porque o caso em apreço se distingue do paradigma indicado pelo Estado. Naquela oportunidade, o CSRRF entendeu que a realização de concurso público não constituía violação ao Regime de Recuperação Fiscal por constatar que o certame era destinado à reposição de cargos vagos, em um ambiente normativo que considerava tal hipótese uma exceção à incidência da norma proibitiva. Veja-se, portanto, que o mesmo raciocínio não se aplica ao caso concreto, uma vez que a ressalva legal já não subsiste e que os descumprimentos perpetrados neste período não podem ser afastados ante posterior previsão no Plano de Recuperação Fiscal.

14. Neste ponto, observa-se que de fato consta no anexo de ressalvas do Cenário Base apresentado à Secretaria do Tesouro Nacional, a previsão de realização de concurso público para o provimento de 32 (trinta e duas) vagas para o Curso de Formação de Oficiais no âmbito da Secretaria de Estado de Polícia Militar. Em vista disso, e com fulcro no disposto no § 4º do artigo 4º-A da Lei Complementar 159, de 19 de maio de 2017, c/c artigo 9º do Decreto Federal nº 10.681, de 20 de abril de 2021, impõem-se requerer ao Estado a exclusão de tal previsão do anexo de ressalvas.

Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017

Art. 4º-A. Deferido o pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

(...)

§ 4º O Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal terá amplo acesso ao processo de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Decreto Federal nº 10.681, de 20 de abril de 2021

Art. 9º O Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal terá amplo acesso ao processo de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal e demandará a realização das adequações necessárias.

15. Ressalte-se, ainda, que o respectivo impacto orçamentário-financeiro deve ser, de toda forma, considerado nas projeções financeiras do Cenário Base, como indicado pela Secretaria do Tesouro Nacional por ocasião do Ofício SEI nº 229132/2021/ME:

3. Seguem, abaixo, as perguntas encaminhadas, com as respectivas respostas.

a) *Quais as ressalvas devem ser consideradas no cenário base?*

No cenário base, as projeções financeiras devem incluir os impactos de todos os fatores que afetam as contas dos Estados, inclusive das medidas tomadas por ele, independentemente de qualquer aspecto legal. O objetivo do Cenário Base é evidenciar a trajetória das finanças do Estado caso ele adira ao RRF e não tome nenhuma medida além daquelas já tomadas e daquelas previstas na Seção IV do PRF (ressalvas às vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, e definição de impacto financeiro considerado irrelevante para fins de aplicação do § 6º do referido artigo da Lei Complementar). Portanto, todas as ressalvas a descumprimentos devem ser incluídas no cenário base do PRF.

b) *Segundo o Manual de Adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, podem ser incluídas ressalvas no Plano de Recuperação Fiscal para os atos praticados entre a data de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e a data de homologação do Plano de Recuperação Fiscal?*

Não. Não se vislumbra a possibilidade de serem ressalvados atos praticados entre a data de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e a data de homologação do Plano de Recuperação Fiscal, conforme posicionamento exaurido pela PGFN no Parecer SEI nº 12620/2021/ME (SEI 18056545). Tampouco o Manual de Adesão ao Regime de Recuperação Fiscal prevê essa possibilidade, o que também já foi esclarecido aos representantes do Estado nas últimas reuniões ocorridas.

c) Para a Secretaria do Tesouro Nacional deveria ser possível incluir no Plano de Recuperação as ressalvas para os atos praticados no período compreendido entre a data de deferimento da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e a data de homologação do Plano de Recuperação Fiscal?

Não. Os atos praticados nesse período não são passíveis de se enquadrar na hipótese do inciso II do §2º do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, como bem apontou a PGFN no Parecer SEI nº 12620/2021/ME (SEI 18056545), uma vez que, para tal, deveriam estar previstas no PRF *em vigor*, o que não é possível nesse intervalo de tempo, prévio à homologação do Plano. Os efeitos financeiros dos descumprimentos, portanto, devem estar previstos nas projeções do cenário base, mas não como ressalvas às vedações.

d) Conforme afirmou o estado do Rio de Janeiro, a Secretaria do Tesouro Nacional é partidária do entendimento do estado do Rio de Janeiro disposto no Anexo Promoção Gabinete do Secretário (17776309) de que " o cenário-base a pavimentar o futuro Plano de Recuperação Fiscal há de ser definido tomando-se por norte a ideia de que a data de corte seja concebida como a data da homologação, de modo que os descumprimentos ocorridos anteriormente farão parte do cenário-base do Estado do Rio de Janeiro. Sob este específico espectro, as necessárias ressalvas e os eventuais descumprimentos teriam como referência o primeiro dia previsto para a homologação do Novo Regime. Nesta linha de pensamento, a título de parâmetro a ser utilizado para a projeção, utilizar-se-ia o primeiro dia de vigência do Novo Regime como referência, não sem requerer o destaque, no cenário-base, daquilo que ocorrer a título de violação durante o período de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal, relevando notar que as eventuais violações, como já se expôs, estariam ressalvadas"?

Não. A consideração dos efeitos financeiros dos descumprimentos ocorridos entre a aprovação do processo de adesão e a elaboração do PRF no cenário base tem como objetivo manter o PRF o mais realista possível para análise do PRF de equilibrar as contas do Estado e de nenhuma forma vincula a posição do CSRRF a respeito do parecer de que trata o inciso III do § 1º do art. 22 do Decreto nº 10.681, de 2021. O anexo das ressalvas deve listar apenas atos que se prevê executar a partir do primeiro dia de vigência do Regime – posto necessitarem, para que sejam afastadas, nos termos do inciso II do §2º do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de que o Plano esteja em vigor. Mais uma vez, conforme ressalta a PGFN no Parecer SEI nº 12620/2021/ME (SEI 18056545), as vedações do artigo 8º se impõem a partir da data de adesão ao Regime e não apenas a partir de sua homologação. De acordo com o referido Parecer, cabe ao Conselho de Supervisão a análise meritória e técnica se possíveis descumprimentos de vedações ocorridos durante o período de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal constituem-se em impeditivo à homologação do Plano.

16. Destarte, posta a questão em discussão em reunião deliberativa do CSRRF-RJ, este Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, deliberou por representar às autoridades estaduais competentes pelo descumprimento da vedação contida no inciso V do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, solicitando **(i)** a suspensão do concurso público; **(ii)** o envio do impacto orçamentário-financeiro da realização do concurso público e do provimento das vagas previstas no respectivo edital neste exercício e nos próximos nove exercícios; e **(iii)** a exclusão do concurso público do anexo de ressalvas do PRF-RJ, devendo ser considerado nas projeções financeiras do Cenário Base.

17. Por fim, deliberou-se pela expedição de notificação à Secretaria do Tesouro Nacional, tendo em vista tratar-se de fatos que podem modificar o Cenário Base encaminhado pelo Estado.

18. Em face do exposto, este Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, com base nas competências previstas no artigo 7º, 7º-B e 4º-A, § 4º, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e no artigo 32 e 9º do Decreto Federal nº 10.681, de 20 de abril de 2021, **representa** pelo descumprimento da vedação contida no inciso V do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e solicita, no **prazo de 30 (trinta) dias, (i)** a suspensão do concurso público; **(ii)** o envio do impacto orçamentário-financeiro da realização do concurso público e do provimento das vagas previstas no respectivo edital neste exercício e nos próximos nove exercícios; e **(iii)** a exclusão do concurso público do anexo de ressalvas do PRF-RJ, devendo ser considerado nas projeções financeiras do Cenário Base.

19. Remeta-se o presente parecer ao Estado do Rio de Janeiro para ciência e adoção das providências cabíveis.

Brasília, 20 de outubro de 2021.

Documento assinado eletronicamente

SARAH TARSILA ARAÚJO ANDREOZZI

Conselheira

PAULO ROBERTO PINHEIRO DIAS PEREIRA

Conselheiro

STEPHANIE GUIMARÃES DA SILVA

Conselheira



Documento assinado eletronicamente por **Sarah Tarsila Araújo Andreozzi, Conselheiro(a)**, em 20/10/2021, às 13:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira, Conselheiro(a)**, em 20/10/2021, às 14:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Stephanie Guimarães da Silva, Conselheiro(a)**, em 20/10/2021, às 15:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **19572510** e o código CRC **CE470C63**.