



PARECER SEI Nº 18392/2021/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. Pedido de reconsideração da representação. Alegação de que o ato de realização de concurso público só resta perfeito e acabado com o transcurso da fase homologatória. Alteração de entendimento. Unanimidade. Medida que não se enquadra, neste momento, na vedação contida no art. 8º, V, da LC 159/2017. Conclusão. Não violação ao Regime de Recuperação Fiscal.

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 aposto 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. 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.

7. Por essa razão, no dia 20 de outubro de 2021, este Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal expediu o Parecer SEI nº 16571/2021/ME, **representando** o Estado do Rio de Janeiro pelo descumprimento da vedação contida no inciso V do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

8. Em seu turno, o Estado do Rio de Janeiro, encaminhou o Of.SEFAZ/COMISARRF SEI N°65 acompanhado de documentação anexa, solicitando, em linhas gerais, a reconsideração da representação em comento, reiterando os argumentos já apresentados e acrescentando, ainda (grifos no original):

Na conclusão da Representação acima exposta, o CSRRF pede para (i) suspender o edital e (ii) retirar a despesa do anexo de ressalvas, porém, caso o Estado atenda a essas exigências - suspendendo o concurso até o ano de 2022 e retirando sua previsão do anexo de ressalvas -, será apontado o descumprimento tão logo ocorra a republicação do edital no próximo exercício, por tratar-se de violação ao inciso V do art 8 da LC 159/17 não inclusa no anexo de ressalvas, conforme inciso II do § 2º do art. 8 da LC 159/17.

Além disso, o Conselho aponta que o impacto do concurso deve ser incluído nas projeções do cenário base do Estado do Rio de Janeiro, porém **sequer há impacto para ser incluído no cenário base em 2021**. No caso da real despesa, que ocorrerá somente em 2022, o tratamento adequado é a **inclusão da medida no anexo de ressalvas que, repisa-se, tem seus efeitos incorporados no cenário base**, conforme exigido pelo artigo 8º, § 2º da LC nº 159/2017 c/c a página 33 do Manual de Adesão do RRF.

Ato contínuo, essa COMISARRF elaborou documento (23846596) demonstrando que **as exigências do Conselho expostas na referida Representação, se atendidas, gerariam os conflitos técnicos** como os acima descritos de forma breve. Ao mesmo tempo, questiona-se a Assessoria Jurídica da SEFAZ/RJ quanto ao **momento em que ocorre o descumprimento às vedações** impostas ao Estado em função da legislação recuperacional.

Insta salientar que, nos últimos meses, o i. Conselho apresentou descumprimento em publicações de edital não somente no presente caso, mas também no OFÍCIO SEI N° 249626/2021/ME em ocasião da

publicação do Edital do XIII Concurso Público para o Provimento de Cargos Vagos na Classe Inicial da Carreira de Delegado de Polícia - 3º Classe do Quadro Permanente da Secretaria de Estado de Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro. Repisa-se, a mera publicação de edital - igualmente inserido no anexo de ressalvas do PRF- levou o CSRRF a apontar indícios de violações ao Regime de Recuperação Fiscal.

Nesse diapasão, é preciso chamar a atenção para os casos em que as violações apontadas decorrem de procedimentos administrativos, haja vista que, conforme destaca o Parecer nº 60 /2021 SEFAZ/SUBJUR/NFOF (23967510), este não se trata de um ato único e instantâneo, mas sim, nas palavras do grande doutrinador do Direito Administrativo Carvalho Filho, uma “sequência de atividades da Administração, interligadas entre si, que visa a alcançar determinado efeito final previsto em lei. Trata-se, pois, de atividade contínua, não instantânea, em que os atos e operações se colocam em ordenada sucessão com a proposta de chegar-se a um fim predeterminado”.

Logo, como é o caso dos concursos públicos, por se tratar de um procedimento administrativo, não é finalizado na sua abertura ou na publicação do seu edital, mas sim após a finalização de todas as suas fases e, somente transcorrida todas as fases se terá direito à nomeação dos aprovados dentro do número de vagas previstas no edital. A publicação do edital gera, portanto, apenas uma mera expectativa de direito.

Nesse contexto, observa-se o apontado pelo Parecer nº 60 /2021 SEFAZ/SUBJUR/NFOF no que tange ao momento do descumprimento da vedação:

Isso significa dizer que o momento de descumprimento da vedação indicada pelo artigo 8º, V, da LC 159/2017 não poderá se dar em qualquer fase do certame, mas sim quando o atingimento de sua finalização, ou seja, quando da prática do **“ato da Administração que declara os candidatos aprovados no certame”**. Nesse sentido, somente quando da homologação do concurso pode-se falar em impacto nas finanças públicas, pois os aprovados podem exercer, inclusive em juízo, seu direito à nomeação, e aí o impacto negativo nas finanças do Estado.

Assim, nas palavras da assessoria jurídica desta secretaria no parecer supracitado:

Portanto, ainda que questionável a interpretação literal dada pelo CSRRF, não resta dúvida para nós que, neste caso, um ato jurídico apenas poderá gerar seus efeitos - sejam esses no sentido de cumprimento ou descumprimento - quando finalizados e tornados financeiramente impactantes para as contas públicas. Antes disso, toda a discussão se trata sobre uma mera expectativa de realização daquele procedimento administrativo que fora unicamente iniciado, porém ainda não finalizado

Acrescenta, ainda, a contradição presente na representação ao apontar descumprimento oriundo de ato ainda não finalizado e sem impacto financeiro:

Isso significa dizer que considerar como realização do concurso público quando ainda em sua fase inicial seria o mesmo que proibir uma atividade da administração pública que não gerou qualquer passivo capaz de desestabilizar as contas públicas (objetivo final do Regime de Recuperação Fiscal). Ou seja, tratar-se-ia de uma ingerência indevida na autonomia federativa, medida essa que seria irrazoável em comparação com aquele objetivo de não endividamento excessivo almejados pelo plano de recuperação fiscal.

Tal entendimento foi exaltado e vistado pela Procuradoria Geral do Estado na PROMOÇÃO FDL N. 50 - PG02/RRF (23988171), ora anexado, e aprovado pelo Subprocurador Geral do Estado.

Dessa forma, em que pese a vulnerabilidade financeira do Estado, esta não pode ser utilizada como escusa para conter o exercício de seus direitos, olvidando a autonomia dos entes federativos.

Nesse sentido, entende-se que, para ser considerado violação ao artigo 8º da Lei Complementar, é necessário que de fato tenha ocorrido a despesa ou esteja em iminência de ocorrer, do contrário, restaria configurada verdadeira afronta ao Princípio da Legalidade enquanto preceito constitucional basilar do Estado Democrático de Direito.

Considerando o exposto, solicitamos que seja **consolidado o entendimento de que a violação ocorre quando de fato ocorre a despesa**, observando os argumentos já elencados e **reconsiderada a representação** ora interposta em relação a este ente federativo.

9. Com o aporte das informações necessárias, o presente processo foi incluído na pauta da Reunião Ordinária ocorrida no dia 19 de novembro de 2021 para deliberação.

10. É o relato dos fatos tidos por essenciais.

II

11. 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.

12. 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.

13. No caso concreto, apreciados os argumentos expostos pelo Estado do Rio

de Janeiro, constata-se que dois pontos merecem especial atenção: o primeiro diz respeito à alegada existência de contradição entre os pedidos apostos pelo CSRRF-RJ ao final da representação, ao passo que o segundo relaciona-se ao momento consumativo do descumprimento da vedação contida no inciso V do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

14. Quanto ao primeiro ponto, percebe-se que a alegada contradição decorre de um erro material na redação final do texto, eis que os pedidos do CSRRF-RJ (suspensão do concurso público e exclusão do anexo de ressalvas) foram apresentados de forma cumulativa, quando deveriam, em verdade, ter sido apresentados de forma alternativa.

15. Já no que concerne ao momento consumativo da violação objeto de controvérsia, o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal tinha por consolidado, até então, o entendimento de que o ato de publicação de edital de concurso público era suficiente para caracterizar o descumprimento da vedação contida no inciso V do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

16. Não obstante, assiste razão ao estado-membro quando aduz, nos termos do Parecer nº 60 /2021 SEFAZ/SUBJUR/NFOF, que o concurso público, sendo um procedimento administrativo, cuida de *“um processo com múltiplas fases e que restará perfeito e acabado apenas após o transcurso da fase homologatória”*, razão pela qual o descumprimento ao inciso V do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, *“não poderá se dar em qualquer fase do certame, mas sim quando o atingimento de sua finalização, ou seja, quando da prática do ‘ato da Administração que declara os candidatos aprovados no certame’”*.

17. 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 acolher o pedido de reconsideração estadual e concluir o presente procedimento administrativo, ante a ausência, neste momento, de violação ao Regime de Recuperação Fiscal.

III

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, **conclui** o presente procedimento administrativo, por entender que a violação à vedação contida no inciso V do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, só restará caracterizada com o ato de homologação do concurso público em referência.

19. Remeta-se o presente parecer ao Estado do Rio de Janeiro para ciência e, em seguida, arquivem-se os autos com registro de situação regular.

Brasília, 22 de novembro 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 **Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira, Conselheiro(a)**, em 22/11/2021, às 14:47, 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 22/11/2021, às 14:50, 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 **20452457** e o código CRC **53501F67**.

Referência: Processo nº 19953.100644/2021-07

SEI nº 20452457