



PARECER SEI Nº 18951/2021/ME

Nomeação de candidatos classificados em concurso público para reposição de cargos vagos no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Alegação de que as reposições de cargos vagos objeto de controvérsia resultaram impacto negativo aos cofres públicos. Unanimidade. Conclusão pelo descumprimento da vedação contida no art. 8º, IV, da LC 159/2017.

Processo SEI nº 19953.100646/2021-98

I

1. No dia 09 de setembro de 2021, publicou-se no Diário Oficial Eletrônico da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro a nomeação de quatro candidatos classificados em concurso público, visando a reposição de cargos vagos de Técnico Médio de Defensoria e Técnico Superior Jurídico.

2. Ao ter conhecimento das referidas nomeações, 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 IV 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:

a) cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa;

b) contratação temporária; e

c) (VETADO);

3. Isso porque, a possibilidade de 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 240630/2021/ME, solicitando ao Estado manifestação sobre o tema e o envio dos atos normativos que suportaram as alterações realizadas, acompanhados das respectivas justificativas.

5. A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, então, encaminhou o Of. DPGERJ/SEGAB/ N° 767/2021, no que colacionamos os esclarecimentos principais:

Assim, entende-se pertinente esclarecer que a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, instituição que goza de autonomia administrativa e orçamentária, conforme art. 134, § 2º da CRFB/88, após estudo de impacto-orçamentário, que concluiu que as **reposições de vacâncias podem ser comportadas em seu orçamento projetado no período de vigência do Regime de Recuperação Fiscal**, encaminhou como **exceção às vedações previstas no art. 8, § 2º da LC nº 159/2017**, a previsão de possibilidade de reposição de vacância de cargos efetivos.

(...)

Partindo da premissa em tela, é importante esclarecer que a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, ao sustentar a necessidade de reposição de vacâncias como exceção à proibição trazida no art. 8º, IV da LC nº 159/2017, não descuidou da necessidade de atentar aos impactos orçamentários da pretensão, fazendo estudo do impacto para certificar que tal previsão no Plano de Recuperação Fiscal poderia ser suportada em sua projeção orçamentária, segundo as regras do Regime.

Do mesmo modo, **a nomeação dos servidores ora questionada não possui impacto no aumento de despesas**, uma vez que decorrem de vacâncias ocorridas após o ingresso do Estado no Regime de Recuperação Fiscal. Desse modo, não houve incremento, mas mera substituição de despesa já anteriormente realizada para arcar com os custos do servidor que deixou o cargo e que ora se tem para arcar com os custos do servidor que ingressou no serviço público para reposição da vacância em questão. Portanto, a despesa com as nomeações em tela já se encontrava previsto no planejamento orçamentário de pessoal da instituição, não arriscando o equilíbrio das contas públicas.

Portanto, sustenta-se que a redação do art. 8º, § 2º da Lei Complementar nº 159/2017 autoriza que exceções sejam previstas e, conforme entendimento manifesto pelo Poder Executivo Federal, na Mensagem nº 04/2021, a reposição de vacâncias ocorridas durante o Regime de Recuperação Fiscal está dentre as proibições que podem, em tese, ser excepcionadas.

Assim, a interpretação de que, desde já, as vedações poderiam ser submetidas a controle por este E. Conselho de Supervisão parece não guardar compatibilidade com a previsão do mencionado art. 8º, § 2º da LC nº 159/2017, devendo-se realizar uma **interpretação sistemática e finalística da norma jurídica prevista no art. 4º-A, I, c) da LC nº 159/2021 (sic)**. Assim, se admite-se de forma expressa que o Plano de Recuperação Fiscal excepcione a admissão de pessoal para reposição

de vacâncias com amparo na norma do art. 8º, § 2º da LC nº 159/2021 (*sic*), parece violar a sistemática criada pelo Legislador a interpretação de que o controle das proibições possa ser feito sem o cotejo com o instrumento que preverá as exceções à mesma.

Ademais, se a finalidade declarada da previsão da proibição ora analisada é evitar o incremento de despesa com pessoal na vigência do Regime de Recuperação Fiscal, invocar a proibição no caso em tela parece não guardar sintonia com a referida finalidade, violando o **princípio da proporcionalidade**, na vertente da necessidade da incidência da vedação para a finalidade almejada.

Outrossim, verifica-se que a própria PGFN, ao analisar norma semelhante e restritiva de direitos imposta aos Estados pela Lei Complementar nº 173/2020, que possuía vedação semelhante à ora analisada, entendeu que as normas restritivas deveriam ser interpretadas de forma restritivas (*sic*). Senão, veja-se a seguinte passagem do parecer SEI Nº 13053/2020/ME, proferido no bojo do Processo SEI nº 10080.100791/2020-30[1]:

12. De fato, ao elencar “as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios” como uma das exceções à regra de vedação de admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, **a redação do inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020, não delimitou, de modo expresso, o momento no qual essas vacâncias devem ocorrer para que possam ser preenchidas durante o período restritivo de que trata o caput do também do art. 8º da LC nº 173, de 2020.**

13. Por essa razão, entende-se que o mais adequado é adotar uma interpretação estritamente literal do dispositivo em questão, de modo a considerar que toda e qualquer vacância de cargo efetivo ou vitalício, independente de quando tenha ocorrido, poderá ser preenchida durante a vigência do regime restritivo de que trata o caput do art. 8º da LC nº 173, de 2020, que, conforme assentado no Parecer SEI nº 10970/2020/ME, engloba o período de 28 de maio de 2020, quando entrou em vigor a LC nº 173, de 2020, a 31 de dezembro de 2021, marco final definido no caput do art. 8º em comento.

14. Esse norte é, inclusive, mais condizente com a lógica de seguir tradicional cânone interpretativo de se fazer uma exegese restrita para preceitos normativos que intentam promover limitação de atuação legiferante e administrativa, a exemplo do art. 8º da Lei Complementar em testilha.

Transplantando o raciocínio aplicado à exceção prevista no art. 8º, IV da LC nº 173/2020 para a exceção à vedação prevista no **art. 8º, § 2º da LC nº 159/2017**, verifica-se que tanto lá como aqui a **norma que representa exceção à vedação não previu marco temporal para início da vigência**. Portanto, não há que se conferir interpretação que postergue o termo inicial da referida exceção a momento posterior, quando o Legislador expressamente não o fez, limitando-se a atuação administrativa por interpretação ampliativa dos efeitos da proibição legal.

Do contrário, ter-se-ia situação jurídica mais gravosa ao Estado que ingressa no regime de Recuperação Fiscal entre a decisão do pedido de adesão e a homologação do Plano de Recuperação do que a situação que se lhe seria imposta em decorrência do próprio Plano de Recuperação, o que parece violar a razoabilidade e os próprios fins aos quais a norma se destina.

Nesse ponto, é importante destacar que a reposição de vacâncias de cargos vagos foi expressamente encaminhada pela Defensoria Pública ao Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, por meio do ofício DPGERJ/SEGAB/Nº 629/2021, como uma das exceções ao artigo 8º da LC nº 159/2017 a serem incluídas no plano, sendo certo que certo que (*sic*) o Executivo incluiu efetivamente a referida ressalva no Plano de Recuperação Fiscal encaminhado a este Ministério.

(...)

Por fim, importa esclarecer que o concurso público no qual foram aprovados os candidatos nomeados acima nominados foi realizado anteriormente à edição da norma proibitiva em comento, quando não havia vedação semelhante nas regras às quais se submetia o Estado do Rio de Janeiro, mesmo na vigência do anterior Regime de Recuperação Fiscal. Outrossim, os cargos ora repostos foram vagos após 06 de setembro de 2017.

Ademais, convém ressaltar que a constitucionalidade da norma que prevê a restrição que se cogita tenha a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro violado é objeto de questionamento em sede de controle concentrado no E. Supremo Tribunal Federal. (grifos no original)

6.

7. Todavia, a despeito das razões apresentadas pela DPGE, 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.

8. Por essa razão, no dia 20 de outubro de 2021, este Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal expediu o Parecer SEI nº 16569/2021/ME, **representando** a Defensoria Pública do 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.

9. Em seu turno, a DPGE, encaminhou o Of.DEPGERJ/SEGAB/ Nº 854/2021 acompanhado de documentação anexa contendo o impacto orçamentário-financeiro solicitado, e pleiteando, ainda, a reconsideração da representação em comento, sob os seguintes argumentos:

Como já apontado, as nomeações em tela decorreram de vacâncias ocorridas no exercício de 2021, ou seja, consistem em mera reposição de cargos que se vagaram. Portanto, como já esclarecido, não houve impacto orçamentário positivo, isto é, aumento de gastos com as nomeações e posses questionadas. Do contrário, os estudos realizados comprovam que a substituição dos servidores exonerados por

servidores atualmente em exercício importou em redução de despesas com pessoal pelo Estado, conforme demonstra a planilha anexa.

Verifica-se que, em atenção a referida solicitação de projeção de impacto orçamentário-financeiro do ato que gerou a representação, a Secretaria de Gestão de Pessoas da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro elaborou estudo que ora se encaminha no anexo.

Para subsidiar a elaboração do estudo, foi solicitado que a Diretoria de Gestão de Pessoas informasse a última remuneração recebida pelos servidores exonerados e a atual remuneração recebida pelos candidatos nomeados nos respectivos cargos que se vagaram. A partir do referido dado, foi elaborada projeção dos valores que seriam gastos com os novos servidores empossados. A partir das projeções realizadas, pode-se concluir que o impacto orçamentário-financeiro decorrente das nomeações realizadas e ora questionadas é negativo e totaliza -R\$ 798.527,61 (menos setecentos e noventa e oito mil quinhentos e vinte e sete reais e sessenta e um centavos).

Ou seja, a substituição dos servidores exonerados por novos servidores empossados representa uma economia de quase R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) aos cofres públicos, na projeção de 9 (nove) exercícios futuros, de modo que, com base os princípios previstos no art. 1º, §1º da LC nº 159/17, em especial, da confiança nas demonstrações financeiras, bem como na finalidade declarada do Regime de Recuperação Fiscal de, conforme art.1º, § 2º, corrigir desvios que afetem equilíbrios das contas públicas, verifica-se que, diante do impacto negativo comprovado, não deve prosperar a representação.

- 10.
11. Com o aporte das informações necessárias, o presente processo foi incluído na pauta da Reunião Extraordinária ocorrida no dia 29 de novembro de 2021 para deliberação.
12. É o relato dos fatos tidos por essenciais.

II

13. 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.

14. 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 admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, não prevendo em suas ressalvas a possibilidade de reposição de vacâncias.

15. É nessa perspectiva que, recentemente, foi publicada a Resolução CSRRF-RJ nº 01, de 19 de novembro de 2021, consolidando o entendimento no âmbito deste Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro no sentido de que a violação à vedação contida no inciso IV do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017 (que versa sobre a admissão ou

contratação de pessoal), resta caracterizada com a publicação de ato de nomeação de novos servidores ou ato equivalente.

16. Destarte, não obstante os novos argumentos trazidos aos autos, 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 **concluir** pelo descumprimento da vedação contida no inciso IV do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, haja vista a publicação de nomeação de candidatos classificados em concurso público para a reposição de cargos vagos no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro^[1].

III

17. Em face do exposto, este Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, com base nas competências previstas no artigo 7º e 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e no artigo 32 do Decreto Federal nº 10.681, de 20 de abril de 2021, **conclui** que a nomeação de candidatos classificados em concurso público para reposição de cargos vagos em apreço constitui violação à vedação contida no inciso IV do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, fato que será considerado quando da elaboração de parecer a ser emitido por este CSRRF-RJ em cumprimento ao disposto no inciso III do § 1º do artigo 5º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e no inciso III do § 1º do artigo 22 do Decreto Federal nº 10.681, de 20 de abril de 2021.

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

[1] Nota explicativa da Conselheira Stephanie Guimarães da Silva: Na oportunidade, a Conselheira Stephanie Guimarães da Silva levantou, apenas para fins de debate e reflexão, as ponderações lançadas pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro a respeito do efeito negativo decorrente das nomeações realizadas sob a ótica do impacto orçamentário-financeiro, questionando se seria possível, em casos semelhantes, considerar o impacto negativo decorrente da exoneração de servidores como uma medida compensatória, caso fosse apresentada previamente à liquidação da despesa como medida de redução de despesa, desde que comprovado que haveria uma economia comparando-se a situação anterior com a nova situação. Todavia, não houve, na ocasião, qualquer definição específica a respeito da possibilidade apresentada.

Brasília, 29 de novembro de 2021.

Documento assinado eletronicamente

PAULO ROBERTO PINHEIRO DIAS PEREIRA

Conselheiro

STEPHANIE GUIMARÃES DA SILVA

Conselheira



Documento assinado eletronicamente por **Stephanie Guimarães da Silva, Conselheiro(a)**, em 30/11/2021, às 11:00, 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 30/11/2021, às 11:09, 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 **20673563** e o código CRC **B76DBC5A**.

Referência: Processo nº 19953.100646/2021-98

SEI nº 20673563