



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE
CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

URGENTE

Representação nº 8/2017-ML

O **Ministério Público de Contas**, no exercício de seu mister, com fulcro no art. 85 da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, arts. 1º, XIV e 76 da Lei Complementar nº 1/1994 e 54, I², do Regimento Interno do e. **Tribunal de Contas do Distrito Federal**, vem oferecer a seguinte

**REPRESENTAÇÃO
com pedido cautelar**

para que o c. **Plenário** determine a apuração dos fatos a seguir descritos.

^{ML4}

² Resolução Nº 296, de 15 de setembro de 2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

I – DOS FATOS

O **Ministério Público de Contas** tomou conhecimento, por meio de denúncias (Anexo I), acerca de possível ofensa ao interesse público derivada de **norma restritiva** estabelecida no Edital nº 35/DGP-PMDF, que regula o concurso público para admissão ao Curso de Formação de Oficiais Policiais Militares (CFOPM), da Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF.

In casu, a irrisignação apresentada busca impugnar a **cláusula de barreira** estabelecida no **item 19.1.1** do instrumento convocatório indicado, com natural reflexo sobre o **item 19.4**. Eis o teor da limitação editalícia:

“19 DA APROVAÇÃO, DA CLASSIFICAÇÃO E DO RESULTADO FINAL NO CONCURSO

19.1 Serão considerados aprovados no concurso público somente os candidatos que realizaram com êxito todas as etapas mencionadas neste edital e que estejam classificados dentro da quantidade de vagas indicadas no subitem 1.2 do presente edital, ou seja:

*a) **sexo masculino: 45** (quarenta e cinco) candidatos para admissão no 1º (primeiro) ano do CFOPM e **135** (cento e trinta e cinco) **candidatos para a formação de cadastro de reserva; e***

*b) **sexo feminino: 5** (cinco) candidatas para admissão no 1º (primeiro) ano do CFOPM e **15** (quinze) candidatas para a formação de cadastro de reserva.*

*19.1.1 Os demais candidatos relacionados na listagem final do concurso público e que tiveram classificação superior ao das vagas indicadas no **subitem 19.1** serão **considerados eliminados** e não terão nenhuma classificação no presente concurso público.*

(...)

*19.4 O candidato aprovado no concurso público de que trata este edital e classificado dentro do limite de vagas oferecidas para o 1º ano do **CFOPM** será convocado para inclusão na **PMDF**. Os demais candidatos aprovados e classificados dentro do limite de vagas oferecidas para o cadastro de reserva, serão mantidos e poderão ser convocados, a critério da Administração, durante o prazo de validade do concurso, incluindo sua prorrogação.”* (Grifos no original e acrescidos).

Em síntese, a denúncia engendrada sustenta que o quantitativo de candidatos aprovados ao final do concurso público **não seria suficiente** para recomposição de vagas que surgirem no Quadro de Oficiais Policiais Militares da PMDF-QOPM, no período de validade do certame, mormente em razão do largo período necessário para o ingresso dos candidatos no oficialato da PMDF.

No tocante à composição dos oficiais do QOPM, os denunciantes salientam que a previsão combatida ensejará a possível **inexistência** de militares enquadrados no posto de 2º Tenente, considerando o extenso processo de seleção para provimento de cargos de oficial. Nesse particular, ressaltam que o **possível hiato** na cadeia de comando da PMDF poderá comprometer sobremaneira a prestação do serviço de polícia preventiva. Nessa esteira, verifica-se indícios de violação aos princípios da **economicidade**, da **continuidade do serviço público**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

e da **garantia da segurança pública**.

Sendo assim, o arrazoado apresentado indica que, antes mesmo de esgotada a validade do concurso, estabelecida em 2 anos, prorrogáveis por igual período, em consonância com o item 24.3 do instrumento convocatório, haveria a **necessidade** de realização de nova seleção pública e, por conseguinte, de despesas administrativas para a Corporação militar.

Dessa forma, afirmam que o panorama atual, qual seja, realização de concurso e classificação/aprovação de candidatos em quantitativo inferior às necessidades reais da Corporação, não seria consentâneo com os princípios do interesse público, da economicidade e da razoabilidade. Por esse motivo, o desiderato dos denunciante consiste na eliminação da cláusula de barreira, de modo que o cadastro de reserva formado albergue todos os candidatos aprovados após a conclusão das fases do concurso.

Em tempo, por fidelidade processual, este Órgão Ministerial salienta que a **questio** apresentada nesta Representação já integra o escopo do Processo nº 37.219/2016-e, em razão da denúncia apresentada por intermédio do e-DOC DADBE29D-e. Vale ressaltar que o documento em comento foi avaliado na Informação elaborada pela Divisão de Atos de Admissões (e-DOC nº F474F7D5-e) e no Parecer nº 585/2017-MF (e-DOC 9FE198B2-e), **ainda pendentes de apreciação plenária**.

De todo modo, as ponderações apresentadas nos documentos técnicos não infirmam a premência de formulação desta Representação, mormente em razão da necessidade de concessão de tutela de urgência, conforme fundamentos jurídicos apresentados a seguir.

II – DO MÉRITO

O **MPC/DF**, em harmonia com o pleito apresentado na denúncia entende que a modificação da regra combatida, harmonizando-se os princípios norteadores da atividade administrativa, mormente a eficiência, a economicidade, o interesse público, a proporcionalidade e a razoabilidade, é viável, máxime em razão da **autotutela** administrativa.

Nessa perspectiva, aos olhos do **Parquet** especializado, não há óbice para que, a par dos fatos e prognósticos relacionados às necessidades de pessoal do QOPM, o gestor responsável revise os motivos que sustentaram o estabelecimento da cláusula de barreira ora em debate e, nessa toada, reavalie a regra eliminatória especificada na cláusula de barreira (item 19.1.1, 19.4 e 1.2.1), ao abrigo dos elementos limitadores do Poder Discricionário, vale dizer, a **razoabilidade** e a **proporcionalidade**.

Como cediço, o Controle Externo, **como regra**, não pode se imiscuir no mérito administrativo, conforme profícua análise contida no exame realizado pelo Corpo Instrutivo (e-DOC F474F7D5-e). No que importa, eis o obtemperado pela Divisão de Admissões:

“18. A estipulação, pelo edital normativo do certame, de cadastro de reserva, além das vagas já disponíveis para admissão, não constitui irregularidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

19. O estabelecimento de um quantitativo para cadastro de reserva é feito pela Administração Pública com base em eventuais necessidades para novos ingressos no decorrer do prazo de validade do certame, além das carências já disponíveis para suprimento.

20. **Certo também que não há obrigatoriedade de a Administração Pública estabelecer um quantitativo para cadastro de reserva nos editais normativos de concursos públicos, vez que lhe é permitido, durante o prazo de validade do certame, realizar novas admissões de aprovados além do número de vagas previsto, observada a ordem de classificação.**

21. Ademais, mesmo previsto um quantitativo de cadastro de reserva no edital normativo, é lícito admitir novos candidatos, após o esgotamento dos candidatos aprovados dentro do cadastro de reserva e obedecida a ordem de classificação.

22. Assim, infere-se que: a) o edital normativo em questão não se encontra com eivas de ilegalidade ao estipular um cadastro de reserva; b) é possível a Administração Pública realizar admissões de aprovados além do quantitativo do cadastro reserva, desde que observada a ordem de classificação.

23. No edital em voga, inexistente a possibilidade de se convocar candidato aprovado além do cadastro reserva, em função do que estabelece o **subitem 19.1.1, in verbis**:

19.1.1 Os demais candidatos relacionados na listagem final do concurso público e que tiveram classificação superior ao das vagas indicadas no **subitem 19.1** serão considerados eliminados e não terão nenhuma classificação no presente concurso público.

24. Assim, no presente concurso a existência de cadastro de reserva constitui cláusula de eliminação, de sorte que sua alteração no presente momento pode ser benéfica a alguns candidatos.

25. **Tal possibilidade de retificação, todavia, não pode ser determinada pela Corte de Contas, tendo em vista tratar-se de matéria inserida no âmbito do Poder Discricionário da Administração Pública.**

26. A atuação da Corte de Contas nos editais normativos de concurso público se dá para o controle de legalidade de seus dispositivos, não podendo incidir em conteúdos relativos à razoável e proporcional discricionariedade administrativa, sob pena de o TCDF substituir o administrador público.

27. Por sua vez, as cláusulas de barreira estabelecidas pelo edital normativo para a correção das provas discursivas (subitem 16.6) e para participar das demais fases do concurso encontra guarida em **entendimento do Supremo Tribunal Federal (RE 635739, com repercussão geral)**.

28. Nesse sentido, tendo em vista a **inexistência de ilegalidade em tais comandos e a impossibilidade de intervenção fiscalizatória do TCDF** para alterar tais dispositivos fundamentados em atos discricionários razoáveis e proporcionais, o pleito em questão não merece ser acolhido perante essa Corte de Contas. (Grifos acrescidos).

Vale ressaltar que este **Parquet** especializado não desconhece a impossibilidade de intromissão do Controle Externo no mérito de atos administrativos **sem que haja desvio de finalidade, abuso de poder, ilegalidade ou ilegitimidade capaz de maculá-los**.

Pode o c. **TCDF**, no exercício de seu mister constitucional (art. 78, VII, da LODF) e legal (art. 1º, VII e § 3º, da LC nº 1/1994), **controlar a legalidade ou legitimidade de um ato administrativo** quanto a qualquer elemento essencial a sua constituição (sujeito, objeto, forma, finalidade e motivo), mesmo nos casos em que a Administração alegue atuar



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

legitimamente inserida em seu escopo privativo de apreciação do mérito administrativo, **mas tenha, na verdade, ultrapassado os limites a que está vinculada**, sobretudo os **princípio do interesse público, a razoabilidade e a proporcionalidade**.

Cito, desse modo, o entendimento doutrinário:

*“Discricionariedade é a **margem de liberdade** que remanesça ao administrador para eger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, **a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal**, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente.*

(...)

A discricionariedade fica, então, acantonada nas regiões em que a dúvida sobre a extensão do conceito ou sobre o alcance da vontade legal é ineliminável.

***Não há como esquivar-se a este dilema: ou as palavras da lei significam sempre, em qualquer caso, realmente alguma coisa, ou nada valem, nada identificam – que seria o mesmo que inexistirem.** Reduzindo tudo à sua expressão última: ou há lei, ou não há lei, pois negar consistência a suas expressões é contestar-lhe a existência.*

(...)

*Dentro de um sistema jurídico positivo, a própria fluidez dos conceitos é menos acentuada que na linguagem corrente, pois a interpretação contextual reduz a margem de nebulosidade e de imprecisão deles. **O próprio conjunto das regras jurídicas fornece achegas, outorga subsídios, confere indícios para circunscrever o campo duvidoso das palavras, de tal modo que o Judiciário poderá, socorrendo-se das indicações extraídas da função do conceito legal dentro do texto, de seu significado no contexto em que se insere o instituto jurídico e dentro do sistema positivo como um todo, encontrar barreiras que delimitam mais acertadamente a zona de liberdade da avaliação administrativa.***

(...)

*Todo este procedimento é não apenas um direito que assiste ao Judiciário, mas, sobretudo, um **dever indeclinável**, porque corresponde exata e até literalmente à dicção do direito no caso concreto. **É o meio específico e próprio de identificar os confins da liberdade administrativa e assegurar o princípio da legalidade, noção cardeal no Estado de Direito**”³*

De todo modo, este **MPC/DF** frisa que a presente Peça não busca substituir o gestor quanto ao estabelecimento de cláusula de barreira em concurso público. Trata-se tão somente da ponderação acerca da plausibilidade de sopesamento dos princípios envolvidos e, com espeque na aplicação da regra da **proporcionalidade**, concluir pela viabilidade de modificação da aludida condição, máxime em razão da possível ofensa aos princípios do **interesse público**, da **economicidade**, da **continuidade do serviço público**, bem como à **garantia constitucional da segurança pública**.

Não é despidendo ressaltar que a regra restritiva insculpida no **item 19.1.1** do edital normativo é consectário dos quantitativos previstos para admissão em Curso de Formação

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 988/989, 991 e 1006/1007.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

de Oficiais Policiais Militares (CFOPM) e para formação de cadastro de reserva indicadas no **subitem 1.2** do Edital Normativo em comento, **in verbis**:

*“1.2 O presente concurso público destina-se a selecionar 50 (cinquenta) candidatos, da seguinte forma: 45 (quarenta e cinco) candidatos do sexo masculino e 5 (cinco) candidatas do sexo feminino para **admissão no 1º (primeiro) ano do Curso de Formação de Oficiais Policiais Militares (CFOPM)**, destinando-se 3 (três) vezes o número de vagas para formação de cadastro de reserva.*

1.2.1 O cadastro de reserva somente será aproveitado mediante a abertura de novas vagas, atendendo aos interesses de conveniência e de oportunidade da Administração pública.” (Grifos acrescidos).

O dispositivo em comento, **per se**, denota que a retirada da cláusula restritiva contida no **subitem 19.1.1** do edital do concurso **não teria o condão de interferir nas escolhas dos gestores responsáveis pela PMDF**. Nessa toada, não se pode olvidar que a manutenção de candidato em cadastro de reserva **não gera direito subjetivo à nomeação, mas apenas expectativa de direito**.

A teor do entendimento sedimentado no âmbito do c. **Supremo Tribunal Federal**, regra geral, é a **aprovação do candidato dentro do número de vagas** que lhe assegura o direito subjetivo à nomeação durante o prazo de validade do certame. A propósito, os seguintes precedentes:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONCURSO PÚBLICO. FORMAÇÃO DE CADASTRO DE RESERVA. CARÁTER PROTETÓRIO. IMPOSIÇÃO DE MULTA.

1. Candidato aprovado em concurso público para formação de cadastro de reserva não tem direito subjetivo à nomeação, mas mera expectativa.

2. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015.

3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.”

(RE 994.948 AgR/PE, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 13/3/2017).

“Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Concurso público. Candidato aprovado dentro do número de vagas previsto no edital. Direito à nomeação. Prazo de validade. Cláusulas editalícias. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Precedentes.

1. O Plenário do STF, ao apreciar o mérito do RE nº 598.099/MS-RG, Relator o Ministro Gilmar Mendes, concluiu que o candidato aprovado em concurso público dentro do número de vagas previsto no edital tem direito subjetivo à nomeação.

2. Não se presta o recurso extraordinário para a análise de cláusulas de edital de concurso, tampouco para o reexame do conjunto fático-probatório da causa. Incidência das Súmulas nºs 454 e 279/STF.

3. Agravo regimental não provido.

4. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, haja vista tratar-se, na origem, de mandado de segurança (art. 25 da Lei nº 12.016/09).”

(RE 859.937 AgR/SC, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 5/5/2017).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

É dizer, a constituição do cadastro de reserva mais abrangente ou a flexibilização da cláusula de barreira contida no item 19.1.1 **não afastam** a possibilidade de juízo de conveniência e oportunidade quanto às nomeações. Nessa perspectiva, levando em conta as necessidades do quadro de pessoal da PMDF, esta Quarta Procuradoria entende desnecessária e violadora dos princípios norteadores da atividade administrativa, da forma como colocada, a cláusula de barreira atinente ao resultado final do concurso.

Oportuno ressaltar, **sem embargo**, que o c. **STF** reconheceu a repercussão geral envolvendo o estabelecimento de condições de afunilamento para que apenas os candidatos melhores classificados continuem no certame, julgando, inclusive, o mérito da demanda. Nesse sentido, o e. **Pretório Excelso** proferiu no julgamento do RE 635.739/AL a seguinte tese jurídica emendada nos seguintes termos:

“Recurso Extraordinário. Repercussão Geral.

2. Concurso Público. Edital. Cláusulas de Barreira. Alegação de violação aos arts. 5º, caput, e 37, inciso I, da Constituição Federal.

3. Regras restritivas em editais de concurso público, quando fundadas em critérios objetivos relacionados ao desempenho meritório do candidato, não ferem o princípio da isonomia.

4. As cláusulas de barreira em concurso público, para seleção dos candidatos mais bem classificados, têm amparo constitucional.

5. Recurso extraordinário provido.”

(RE nº 635.739/AL, **Plenário**, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJe de 3/10/2014).

Na esteira do entendimento encampado pelo em. Ministro **Gilmar Mendes**, as cláusulas de barreira possuem amparo constitucional e almejam **privilegiar os postulados da economicidade e da eficiência**, visto que, como exemplo, possibilitam a redução de custos administrativos advindos da contratação de empresa especializada para a correção de provas e realização de exame psicotécnicos, bem como permitem a seleção dos candidatos com maior qualificação. Além disso, a imposição de cláusula limitadora em relação ao total de aprovados em concurso público pode dotar de maior celeridade a seleção pública, o que é compatível com o princípio da duração razoável dos processos no âmbito administrativo.

Nesse particular, oportuno ressaltar que, em regra, a lista de aprovados em concursos públicos **supera** em larga escala as demandas dos órgãos e entidades públicas. Sendo assim, a aplicação da tese jurídica deve ser avaliada levando em conta a situação fática apresentada e, especialmente, a avaliação do alcance dos postulados constitucionais envolvidos.

A par da premissa e dos fundamentos apresentados, evidente que a limitação contida no Edital nº 35/DGP – PMDF possui o desiderato de dotar o quadro de oficiais da PMDF de militares com elevado padrão de qualificação, levando em conta os rígidos critérios de seleção estabelecidos no concurso público.

Vale mencionar que a previsão editalícia possui amparo no princípio da **eficiência**, pois busca selecionar os primeiros colocados no certame. Contudo, uma vez que a aplicação do corte estabelecido nos **itens 19.1.1, 19.4 e 1.2.1** do Edital será realizado após a



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

finalização de todas as fases do concurso e, sendo assim, depois de incorridos os custos das fases que precedem a matrícula dos aprovados em curso de formação de oficiais, invoca-se a aparente inobservância do princípio da **economicidade**.

In casu, o postulado da economicidade pode ter sido negligenciado em razão dos indícios de que será necessária a realização de **novo certame** ainda durante a validade do concurso regido pelo Edital nº 35/DGP – PMDF, tendo em vista o estabelecimento de limite de aprovados inferior ao quantitativo realmente necessário pela PMDF para a prestação do serviço de segurança pública de maneira adequada.

A esse respeito, consigno que as denúncias apresentaram informações detalhadas a respeito da defasagem atual de **200 postos** de 1º e 2º Tenentes não ocupados, quadro este que, inexoravelmente, tende a aumentar durante o prazo de validade do certame, uma vez que haverá promoções nas fileiras ao longo dos próximos anos.

Do mesmo modo, não é desarrazoado sugerir a possível incompatibilidade do dispositivo com os princípios da **continuidade do serviço público** e com a **garantia da segurança pública**. Nesse particular, importante reforçar o déficit de pessoal encontrado nos quadros de pessoal dos órgãos de segurança pública do Distrito Federal, sendo prudente ponderar a possível ressonância do ato administrado adotado pela PMDF na adequada prestação do serviço prestado de segurança à população do Distrito Federal.

Inclusive, em relação ao reflexo da medida restritiva nas atividades desenvolvidas pelas PMDF, mormente a possibilidade de carência de militares no posto de 2ª Tenente, como indicado nas denúncias, destaca-se que o MPDFT expediu a Recomendação nº 2, de 3/8/2012, sugerindo que os Comandantes da PMDF e do CBMDF adotem medidas efetivas para incluir nas escalas para função de oficial de dia apenas militares integrantes do círculo de oficiais subalternos do QOPM.

Nesse contexto, este **Parquet** especializado entende que o encaminhamento apropriado para a demanda supera a simples avaliação da viabilidade jurídica de inclusão de cláusula restritiva em concurso público, que, como visto, possui amparo constitucional. **In casu**, o enfrentamento da **questão** deve levar em conta a **ponderação** entre o **princípio da eficiência** (na vertente da possibilidade de selecionar os servidores com maior aptidão) e os **postulados da continuidade do serviço público, da economicidade, do interesse público, da razoabilidade e da proporcionalidade**.

Sendo assim, tendo em conta o **assento constitucional, implícito e explícito**, conferido aos princípios em conflito, o exame da controvérsia evoca a aplicação da **regra da ponderação e da proporcionalidade**, em face da **ausência de hierarquia** entre os postulados contrapostos, sob pena, não o sendo, aniquilar totalmente um princípio em detrimento de outro. Imprescindível, portanto, proceder ao exame da **adequação**, da **necessidade** e da **proporcionalidade em sentido estrito** em relação às providências a serem tomadas por esta c. **Corte de Contas** para melhor resolução das inconsistências identificadas na espécie.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

A **priori**, a fixação de cláusula de barreira **pode até constituir a medida adequada** para seleção dos melhores candidatos e, por conseguinte, lograr maior eficiência na prestação dos serviços de segurança pública. **No entanto**, modificando o foco da análise da perspectiva do candidato avaliado isoladamente para a **avaliação sistêmica da Corporação**, verifica-se que, no caso concreto, a cláusula de barreira pode trazer consequências questionáveis para o alcance da eficiência administrativa, máxime em razão do déficit detectado no círculo de oficiais (1º e 2º Tenente) e do tempo demandado para inclusão de candidato aprovado em concurso público no Quadro de Oficiais da PMDF. Desse modo, o paradigma da adequação, **per se**, suscita dúvida razoável quanto à **proporcionalidade** da regra de eliminação contida nos **itens 19.1.1 e 19.4** do edital.

Do mesmo modo, a previsão estabelecida no **item 1.2.1** do edital, transcrita alhures, parece, no presente cenário, não se mostrar consentânea com o interesse público, visto que limitará sobremaneira a atuação da Administração, caso identifique a necessidade de convocação de candidatos além das vagas inicialmente estabelecidas e do cadastro de reserva. Nesse sentido, parece menos gravoso **manter o cadastro de reserva em consonância com as reais necessidades da instituição**, ao que tudo indica, superiores ao fixado no instrumento convocatório, independente da convocação destes candidatos, os quais, vale dizer, possuem apenas **expectativa de direito de nomeação**.

Em tempo, vale registrar que os concursos públicos são regidos pelos seus editais reguladores, sendo o instrumento por meio do qual o Poder Público lança ao conhecimento de todos as **regras que nortearão o concurso** e os **requisitos necessários** para que cada candidato possa, após a aprovação, ocupar o cargo ou o emprego público. Trata-se, portanto, de norma que traz um **conteúdo obrigacional** a todos que tenham interesse em participar do certame. Nas lições de **Hely Lopes Meirelles**, as normas contidas no edital, “*desde que conformes com a Constituição Federal e a lei, obrigam tanto candidatos como a Administração*”⁴.

Assim sendo, as normas especificadas no edital **devem ser cumpridas** pelos candidatos, **sob pena de não poderem assumir o cargo ou emprego público pretendido**. Não se trata, portanto, de uma faculdade, mas sim de uma **obrigação** imposta àquele que pretende ingressar em cargo efetivo ou emprego público, decorrendo deste postulado o **princípio da vinculação ao edital**.

Por oportuno, destaco, ainda, o entendimento do e. **Superior Tribunal de Justiça**, no julgamento do REsp 1.362.269/CE (2ª Turma, Rel. Min. **Herman Benjamin**, DJe de 1º/8/2013), no sentido de que o concurso público é o principal consectário do sistema de meritocracia na organização estatal. Eis trecho da ementa do julgado:

“ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. SISTEMA DE MERITOCRACIA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

1. Concurso público é o principal instrumento de garantia do sistema de meritocracia na organização estatal, um dos pilares dorsais do Estado Social de Direito brasileiro, condensado e concretizado na Constituição Federal de 1988. Suas duas qualidades essenciais – ser ‘concurso’, o que implica genuína competição, sem cartas marcadas,

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 477/478.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

E ser ‘público’, no duplo sentido de certame transparente e de controle amplo de sua integridade - impõem generoso reconhecimento de legitimidade ad causam no acesso à justiça. (...)” (Grifo acrescido).

Nesse espeque, é mister anotar que o provimento de vagas, quando da realização de concurso público, em **quantitativo inferior ao apontado como mínimo necessário** pela PMDF, pode conduzir a jurisdição à necessidade de novo concurso, sob o pálio de insuficiência de pessoal.

Nesse cenário, a **inadequação do quantitativo de vagas para cadastro de reserva** em relação às **reais necessidades da Administração** e a cláusula de barreira identificada nos **subitens 19.1.1, 19.4 e 1.2.1** denotam, aos olhos deste MPC/DF: i) **possível desvio de finalidade do ato**, por não atender ao interesse público específico; ii) **dispêndio desnecessário de recursos públicos**, haja vista que a seleção não busca suprir efetivamente o déficit de profissionais da segurança pública, sendo necessária a realização de novo concurso em curto prazo.

Desse modo, no entender deste Órgão Ministerial de Contas, deverá a Corporação, ao **abrigo do interesse público, da razoabilidade, da proporcionalidade, da economicidade e da continuidade do serviço público**, reavaliar a cláusula de barreira contida nos subitens 19.1.1, 19.4 e 1.2.1 do Edital regulador do concurso.

III – DA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR

De tudo o quanto explanado acima, mostram-se presentes, no modo de ver Ministerial, elementos necessários à **concessão de medida de urgência** no âmbito do c. TCDF, visando à **suspensão da eficácia dos itens 1.2.1 e 19.1.1 e 19.4 do Edital 35/DGP-PMDF**, que estabelecem a cláusula de barreira para o concurso em questão.

Nesse contexto, não é demais rememorar que a **competência, a forma e a finalidade** são **elementos vinculados do ato administrativo**, mas o mesmo não ocorre quanto ao **motivo** e ao **objeto**, os quais integram, conjuntamente, o conhecido **mérito do ato administrativo**. A propósito, de forma a aclarar o pedido cautelar, trago à baila lição da ilustre Prof.^a **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**⁵ quanto à apreciação da discricionariedade pelo Poder Judiciário, especialmente em razão da similitude com a atividade de controle de legalidade/legitimidade exercida por este e. **Tribunal**:

“Com relação aos atos discricionários, o controle judicial é possível, mas terá que respeitar a discricionariedade administrativa nos limites em que ela é assegurada à Administração Pública pela lei.

Isto ocorre precisamente pelo fato de ser a discricionariedade um poder delimitado previamente pelo legislador; este, ao definir determinado ato, intencionalmente deixa um espaço livre para a Administração Pública, legitimando previamente sua opção; qualquer delas será legal. Daí por que não pode o Poder Judiciário invadir esse espaço

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 25ª ed., 2012, p. 224-226.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

*reservado, pela lei, ao administrador, pois, caso contrário, estaria substituindo, por seus próprios critérios de escolha, a **opção legítima** feita pela autoridade competente com base em razões de oportunidade e conveniência que ela, melhor do que ninguém, pode decidir diante de cada caso concreto”.*

Nesse espeque, no sentir desta Quarta Procuradoria, é indubitável que os atos discricionários se inserem na seara de atuação desta c. **Corte de Contas, excetuando-se apenas os aspectos relacionados à conveniência e oportunidade**, os quais compõem o **núcleo do mérito administrativo, e desde que não violem o interesse público, a razoabilidade e a proporcionalidade**. Portanto, a análise de legalidade/legitimidade de atos discricionários submetidos ao controle deste e. **TCDF** integra o espectro de competência que lhe é constitucionalmente atribuído.

Portanto, **caso a escolha feita pelo Administrador venha a ser considerada desarrazoada e/ou desproporcional** por este e. **Tribunal**, pode-se considerar, portanto, que **o ato é ilegítimo**; em outras palavras, significa dizer que **a opção ultrapassou os limites do próprio mérito do ato**, motivo pelo qual a sua **ilegitimidade** deve ser declarada.

Conforme destacado nesta exordial, com base nas vagas atualmente existentes no âmbito da PMDF e naquelas que certamente existirão durante o prazo de validade do concurso, parece não se mostrar razoável e tampouco proporcional a limitação contida no edital, uma vez que pode comprometer não apenas a **eficiência da atuação da Corporação**, mas também a **garantia da segurança pública que é dever do Estado proporcionar**.

Assim, conforme exposto, há fortes indícios de que a cláusula de barreira mencionada viole os princípios do interesse público, da razoabilidade, da proporcionalidade, da economicidade e da continuidade do serviço público.

Nesse sentido, no entendimento Ministerial, presente, no mínimo, a **fumaça do bom direito** apta a supedanejar a cautelar requerida neste momento.

Quanto ao **periculum in mora**, importante anotar que a o certame se encontra, atualmente, na fase de apresentação e avaliação de títulos, que, conforme o item 1.3.g, é a última etapa do concurso, aproximando-se, portanto, do seu deslinde.

Portanto, diante da iminente possibilidade de aplicação dos itens 1.2.1, 19.1.1 e 19.4 do mencionado Edital, mostra-se presente o **perigo da demora** necessário à concessão da medida de urgência.

Desse modo, no entendimento do **Parquet** de Contas, mostra-se consonante com o resguardo do interesse público a **concessão de medida cautelar para suspender a eficácia dos itens 1.2.1 e 19.1.1 e 19.4 do Edital 35/DGP-PMDF**, que estabelecem a cláusula de barreira para o concurso em questão, até ulterior deliberação plenária.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

IV – DO PEDIDO

Ante todo o exposto e considerando que esta c. **Corte de Contas** é competente para apreciar a questão em comento, uma vez que a ela compete apurar denúncias sobre irregularidade e ilegalidade de atos praticados pela Administração Pública, consoante o disposto no art. 1º e 76 da Lei Complementar nº 1/1994, bem como zelar pela correta aplicação da lei e dos recursos públicos, o **Ministério Público de Contas** requer ao c. **Plenário** que:

I – **conheça** da presente Representação e determine seu processamento nos autos de número 37.219/2016-e, uma vez que estão presentes os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 230, § 2º, do RITCDF;

II – **conceda:**

II.1 – medida cautelar, inaudita altera pars, tendente a **suspender a eficácia dos itens 1.2.1 e 19.1.1 e 19.4 do Edital 35/DGP-PMDF**.

II.2 – prazo de **5 dias** à Polícia Militar do Distrito Federal para que apresentem esclarecimentos a respeito dos fatos narrados, com fundamento no art. 230, § 7º, do RI/TCDF, revisitando-se a real necessidade da cláusula de barreira inserta nos itens mencionados no tópico anterior; e

III – **encaminhe** o processo à Unidade Técnica para promover a instrução dos autos.

Brasília, 9 de outubro de 2017.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador