



PARECER

PGFN/CJ Nº 590 /93

Concurso público para ingresso na
Carreira de Procurador da Fazenda
Nacional.

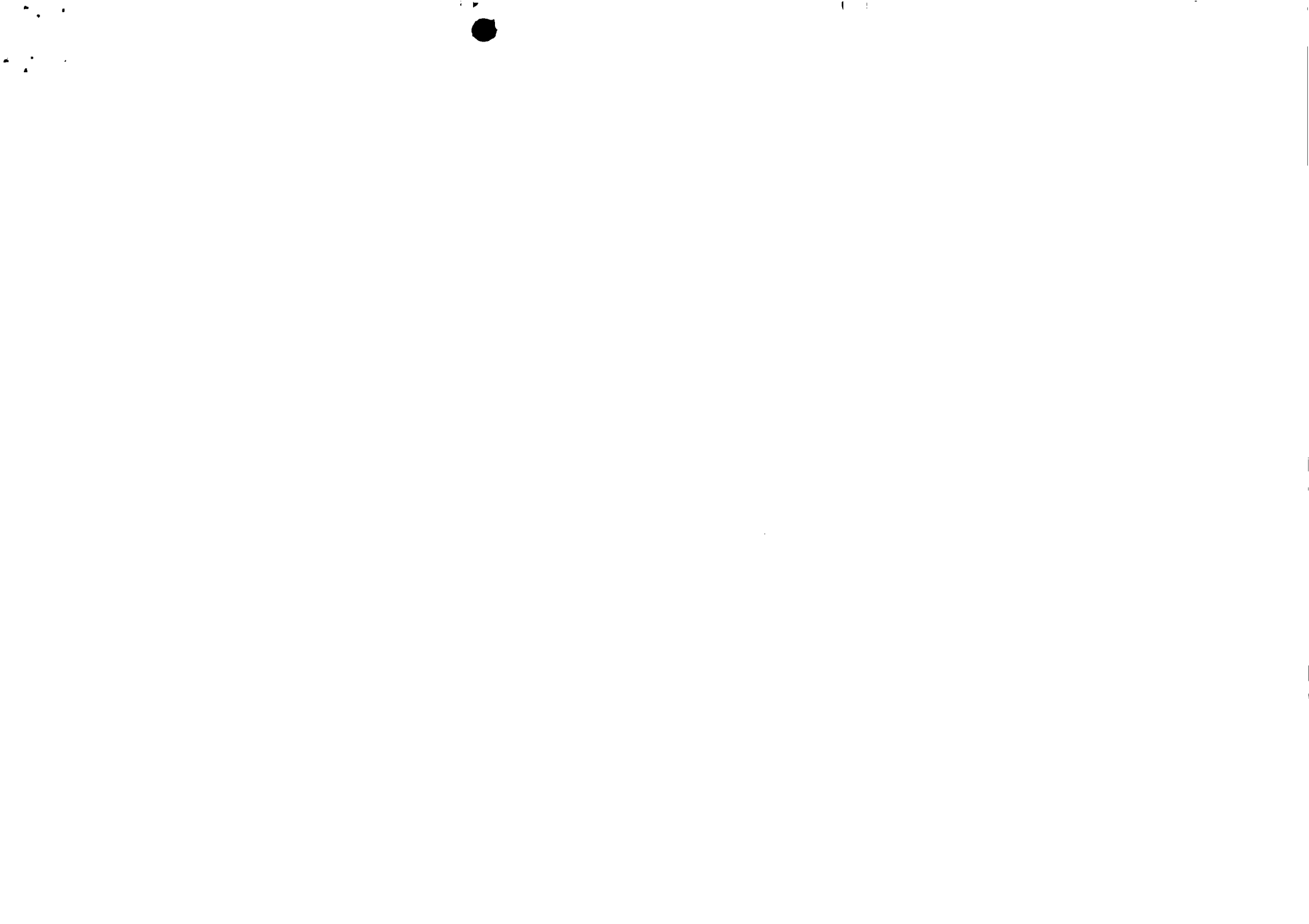
Procedimentos a adotar pela
Coordenadoria-Geral de Recursos
Humanos/CGRH, na conformidade do Ofício
nº 297 PGFN/PGA, de 28/04/93.

HISTÓRICO

Nesta Procuradoria-Geral, para exame e parecer, o objeto epigrafado, vale dizer, em síntese, se prevalece, ou não, quanto se contém no predito Ofício nº 297 PGFN/PGA/93.

2. É que este órgão-jurídico, antes de homologado o concurso público precitado, por bem houve oficiado ao Senhor Secretário de Administração deste Ministério, para transmitir-lhe o entendimento jurídico-formal acerca de como se havia de proceder no respeitante ao futuro ato homologatório.

3. Remetido pela SAG (Secretaria de Administração Geral) à ESAF (Escola de Administração Fazendária) o sobredito Ofício 297/93, ali mereceu a Informação de fls. 7 usque 11, por via da qual o expediente, de índole exclusivamente orientadora, dentro nos domínios jurídicos, ganhou foros de "... pleito dessa Procuradoria-Geral" e, sob o título "legislação", o verbete edital se transcreve de dicionário jurídico, fato que, até, se compreende e elogia, mas, ao citar também eminente autor administrativista, demora-se, com exclusividade (e, logo, impropriedade, data venia), no que entende com "licitação", **verbis:**





Processo nº 17944.000494/93-39

2

"... Mesmo enfoque tem Celso Antônio Bandeira de Mello quando leciona que o edital "consiste, portanto, no documento fundamental da licitação. Habitualmente se afirma, em observação feliz que é sua lei interna..."

4. Ora, impende convir em que licitação é o de que aqui não se trata, nem com tal espécie se havia de confundir o tema concurso público.

5. Logo a seguir, no artigo 5 da mesma peça informativa, seu ilustre subscritor retorna ao conceito contratualista, ao reportar-se, a nosso ver indevidamente, maxima venia concessa a "...equilíbrio entre as partes.". Esse equilíbrio, nas licitações, tem por fito a equação econômica do contrato de adjudicação da obra, objeto da licitação, entre a Administração e a certamista vencedora no processo licitatório, nada tendo que ver com o objeto de que qui se cuida.

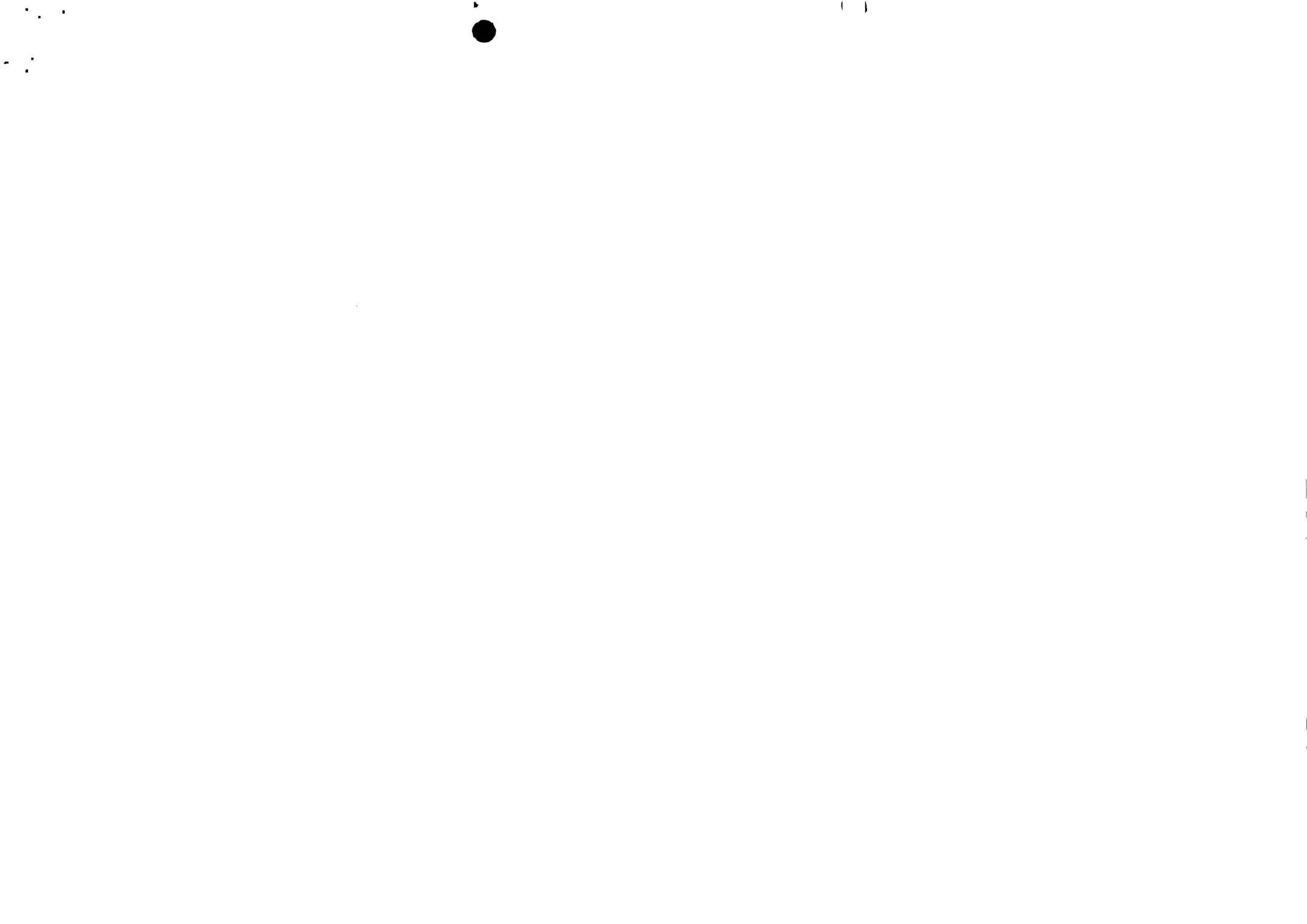
6. Em suma, de barra a barra diverge o insigne autor da Informação da ESAF do conteúdo do Ofício PGFN/PGA Nº 297. Outros passos daquela peça poderíamos, apenas à guisa de exemplo, trazer à colação para mostrar a fragilidade das razões a que se arrima e abordoa a sua dissensão. Sirvam-nos, por ora, unicamente estes:

a) "8. É por estas razões, que a tentativa em chamar estes "aprovados", se constitui uma transgressão aos ditames da lei, já que eles (os candidatos) serão inseridos na carreira pública sem concurso." (fls. 9); e

b) Alude-se a uma "nova condição", sem que, entretanto, se diga qual seria esta, caso se aproveitem os candidatos aprovados (e indubitavelmente o são) para além do trecentésimo quinto. Está havendo aqui, flagrante confusão entre os conceitos de aprovado e de classificado, consoante se verá, opportuno tempore.

7. Para concluir este histórico, não cairia fora de propósito transcrevêssemos o remate da supracitada Informação da ESAF, litteris:

"10. Considerando o acima exposto e as relevantes razões apresentadas pela Douta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no expediente em epígrafe,





Processo nº 17944.000494/93-39

3

submetemos o assunto à elevada consideração de V.Sª para que seja indeferido o pleito ou caso V.Sª decida o contrário seja esta Escola embasada juridicamente por meio de Parecer específico para que se possa dar prosseguimento ao requerido".

II

OPINAMENTO

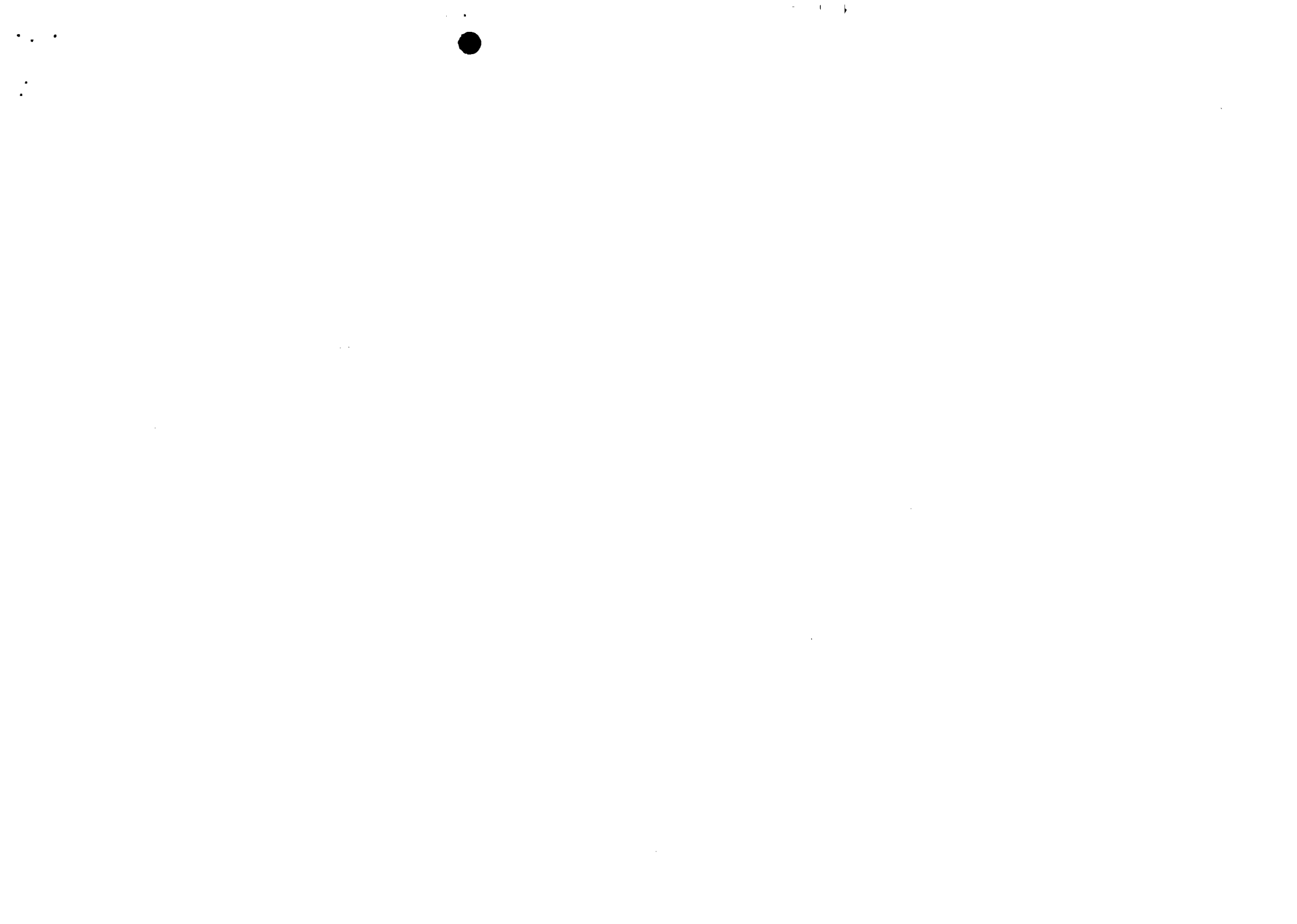
8. Ainda que formalmente não nos tenhamos havido na melhor técnica, já se podem considerar como parte deste opinamento os artigos de 3 a 6, eis que, neles, emitimos juízos de valor sobre pontos da Informação ESAF (fls. 07/11), dos quais, data venia, divergimos.

9. Por igual, estranhamos o item derradeiro da Informação, suso-transcrito (artículo 10), onde, depois de se referir a "... relevantes razões apresentadas pela Douta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional...", redu-las de novo a pleito e sugere o seu indeferimento, recurso que nos pareceu, venia concessa, rematada contradição entre palavras (contradictio in terminis), eis que, em verdade, se as entendeu como razões relevantes (não passam de normas orientadoras, consoante o dissemos), como, logo após, batizá-las de pleito e pedir-lhe o indeferimento, a despeito da propalada relevância?

10. Essa teoria contratualista do concurso, "... velha como a Sé de Braga", a que, tal não obstante, parece aferrar-se o subscritor da Informação, de há muito virou matéria superada, devendo-se, logo, afastar das presentes considerações. Em sadia e atual Doutrina, portanto, verbis:

"... O concurso não envolve um contrato, como outrora foi por muitos sustentado, entre a Administração Pública e os concorrentes. Ao contrário, consiste em processo de escolha, adotado por aquela, para apuração da capacidade destes. Portanto, o direito genérico dos candidatos de a ele concorrerem se condiciona ao específico da Administração Pública de só prover os cargos segundo o interesse coletivo." (OSWALDO Aranha Bandeira de Mello, "Princípios Gerais de Direito Administrativo", vol. II, FORENSE, 1974, p. 400).

7





MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

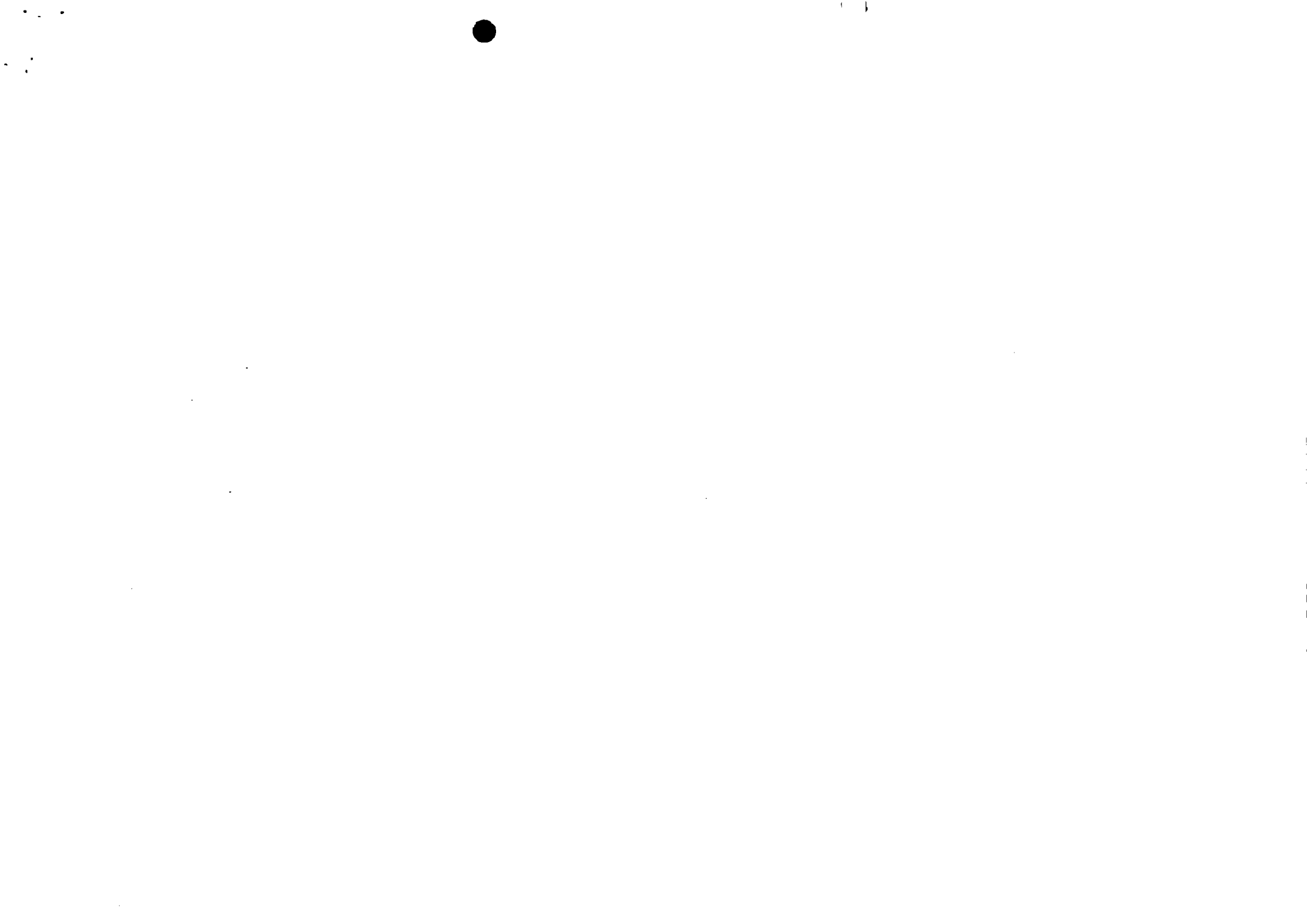
Processo nº 17944.000494/93-39

4

11. É preciso não perder de perspectiva que o ingresso na Carreira de Procurador da Fazenda Nacional era, à época em que publicado o edital convocatório do concurso, tutelado, em caráter geral, pelos dispositivos constantes da Seção III da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (artigos 11 e 12) e, em caráter específico, pelo § 4º (in fine) do art. 25 do Decreto-lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967. Segundo tal dispositivo, o provimento seria feito por concurso público, de provas e títulos, entre Bacharéis em Direito, de comprovada idoneidade moral.

12. Ora, nem mesmo uma leitura apressada e perfunctória desse edital convocatório (Edital ESAF nº 02, de 16 de janeiro de 1992) levaria qualquer intérprete, exceto se de todo em todo desatento, à errônea conclusão de que somente 305 candidatos, entre os aprovados, poderiam concorrer à habilitação. Nem seriam de mister filigranas exegéticas, ou alentadas ginásticas hermenêuticas, para afastar, de logo, um tal entendimento que, demais de canhestro, contravém ao interesse público.

13. Vale retrilhar, bem que fastidiosamente, e limitando as digressões à pura e simples literalidade do texto, que o concurso de provas e títulos objetivava preencher 45 vagas - que eram as então existentes - mais "as que se abrirem, em decorrência do disposto no art. 68 da Lei nº 8.383, de 30/12/90, até o limite total de 305 vagas". Ou seja, aliis verbis, tantas vagas, além das 45 citadas, quantas bastassem a implementar o quantitativo a atingir por força do disposto no Anexo à citada lei. Não poderiam, com efeito, ser oferecidas mais vagas que as disponíveis, aí o porquê da ressalva de que, além das 45 vagas - certamente disponíveis - outras mais poderiam ocorrer, contanto que o interesse da Administração recomendasse a utilização, total ou parcial, da autorização contida no parágrafo único do art. 68, da precitada Lei nº 8.383/90. Não quer isso dizer, porém, que, se outras vagas se abrissem, durante o prazo de vigência do concurso, em decorrência de demissões, aposentadorias, morte ou qualquer outra razão, ficaria a Administração impedida de as preencher, do mesmo modo que não se tornaria impossibilitada de convocar novos candidatos aprovados, por ordem de classificação, se candidatos nomeados viessem a recusar a nomeação, eis que, de outra forma, se estaria frustrando a finalidade pública que tutelou a realização do concurso (e que é um dos requisitos de validade do ato administrativo), qual seja, in casu, recompor os quadros da PGFN, habilitando-a a dar uma resposta eficaz ao crescente volume de encargos, com ênfase para a execução da dívida ativa, crucial para o atingimento dos propósitos governamentais de recuperação das finanças nacionais. Se





Processo nº 17944.000494/93-39

5

assim é, o mesmíssimo raciocínio também vale, como óbvio, para a hipótese de, na vigência do prazo de validade do concurso, ser editada lei que abra mais vagas na classe inicial, mediante aumento das vagas nesta, ou por via de remanejamento das criadas pelo Anexo II à predita Lei nº 8.383/90. Tudo isso, no entanto, somente se dará se e quando se sobrepuser o interesse público.

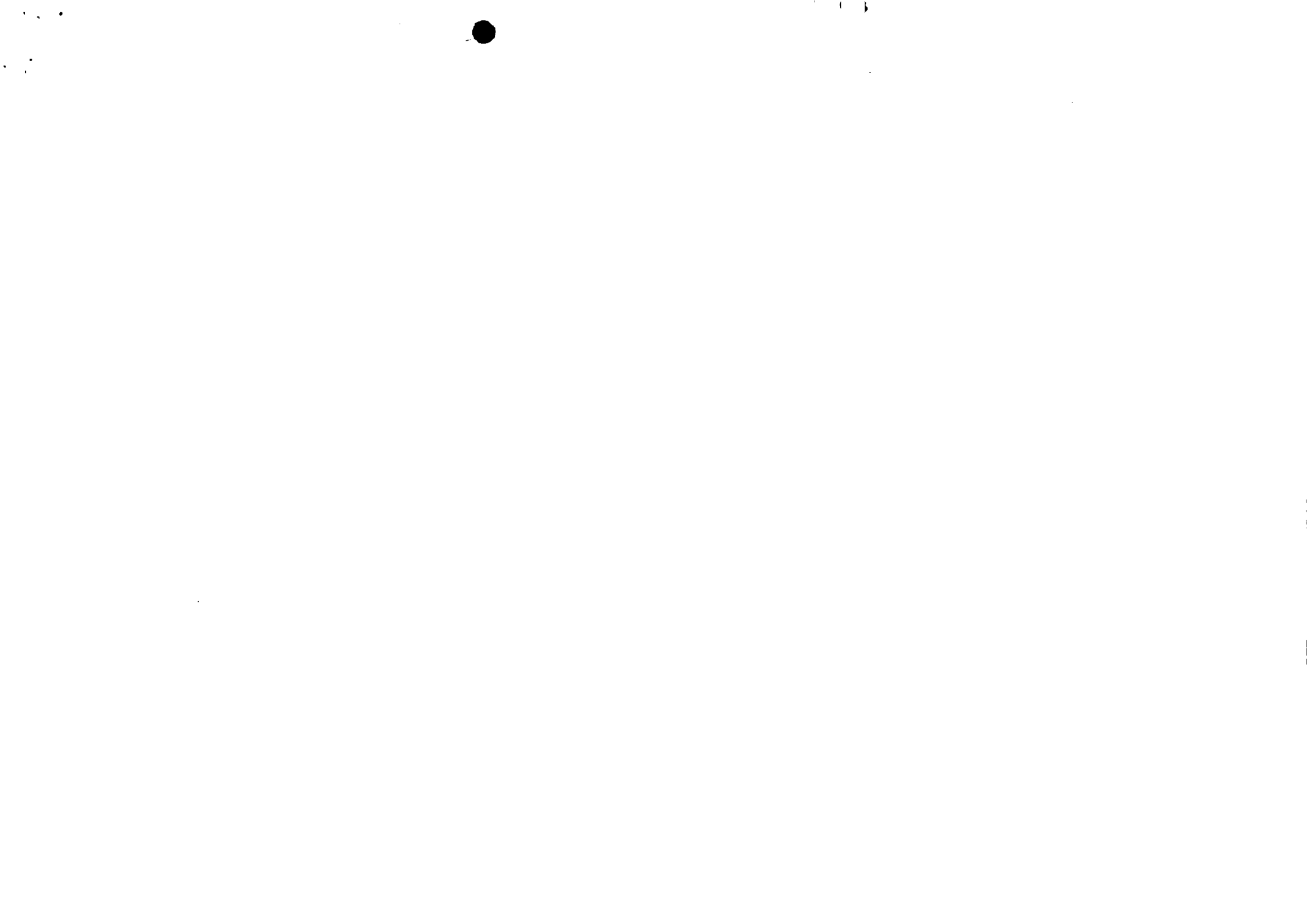
14. Por de justiça e oportuno, convém não deslembra nem esquecer que, na escala axiológica dos interesses, a todos se há de sobrepor, nos domínios do Direito Administrativo, o interesse público (ou, como preferiam os Escolásticos, "Publica voluntas magis valet quam individuorum voluntates"), na realização de um concurso público. Tãmanha é, a tal respeito, essa supremacia da finalidade pública, que, na espécie vertente, as construções doutrinárias endereçadas aos editais licitatórios não se ajustam, à perfeição, ao tema concurso, segundo ensina o douto HELY LOPES MEIRELLES, verbis:

"...A Administração é livre para estabelecer as bases do concurso e os critérios de julgamento, desde que o faça com igualdade para todos os candidatos, tendo ainda o poder de, a todo tempo, alterar as condições e requisitos de admissão dos concorrentes, para melhor atendimento do interesse público (STF, RDA, 50/113; TJDF, RDA 39/119; 49/112; TJSP, RT 183/832 RDA 26/60)" (In Direito Administrativo Brasileiro, 17ª ed., p. 376).

15. Ainda que por adaptação, também aqui vem a calhar o magistério de GILMAR FERREIRA MENDES:

" Axioma incorporado ao Direito Americano recomenda que, em caso de dúvida, deve-se resolver pela legitimidade da lei, em homenagem ao princípio da presunção da constitucionalidade. Da mesma forma, no caso de dupla interpretação da lei, há de se preferir aquela que lhe assegure validade e eficácia.

The court, if possible - ensinava COOLEY - must give statute such a construction as will enable it to have effect". Tal princípio de conservação de normas "limita-se a afirmar - diz Bittencourt - que os tribunais devem interpretar a lei de acordo com a intenção do legislador, que só poderia ser a de elaborar um diploma capaz de produzir efeito





MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Processo nº 17944.000494/93-39

6

jurídico e não em que se tornasse inoperante e nulo".

Tal como enunciada, a interpretação conforme à Constituição não passaria de um princípio de conservação de normas ou, na expressão de Lúcio Bittencourt, de uma regra de bom aviso. Todavia, a moderna doutrina, desenvolvida com base na práxis das Cortes Constitucionais, reconhece que, mais que uma regra de interpretação, a chamada Verfassungskonforme Auslegung constitui "um procedimento ou regra própria de fiscalização da constitucionalidade" ou, como quer Canotilho, "um princípio de prevalência normativo-verticial ou de integração hierárquico-normativa".

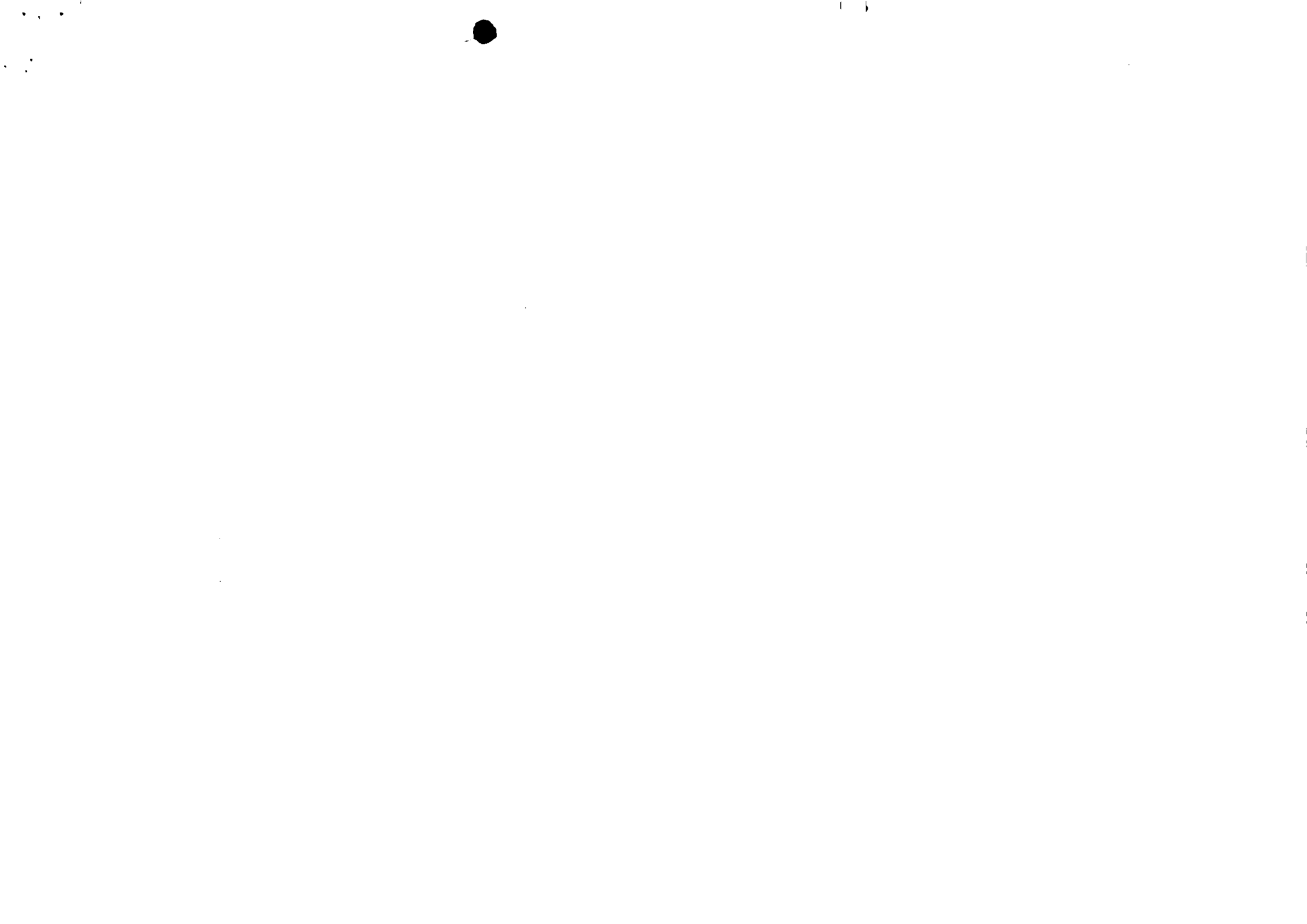
Vê-se, pois, que a interpretação conforme o texto constitucional é uma expressão do princípio da unidade da ordem jurídica (Einheit der Rechtsordnung), que pressupõe a exegese da lei de forma congruente com a Constituição". (Transcrito do Parecer PGFN/CAT nº 1.617/92).

16. Retornando ao tema central, vale indagar: "Quem estará habilitado?"

Ao que se há de responder da única maneira possível: aprovado estará quem, ao final do concurso, houver atingido, em cada qual das provas, a pontuação mínima para a aprovação e, no cômputo geral, seja o caso, também a pontuação mínima, adrede fixada - isto no que respeita aos aspectos de formação científica; integram, outrossim, a habilitação os procedimentos de atendimento à convocação para a apresentação de documentos comprobatórios dos requisitos para ingresso na Carreira (entre os quais a prova de cidadania brasileira, a do gozo dos direitos políticos e a de inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil), assim como para a submissão a exame de saúde.

17. Uma vez havida a nomeação, só poderá tomar posse quem houver atendido aos requisitos editalícios citados, eis que, somente assim, estará o candidato apto ao exercício do cargo (vide item 3 do predito Edital ESAF nº 2/92).

18. E, com relação aos candidatos que não acorreram à posse (ou não houverem solicitado prorrogação de prazo, nos termos do art. 13, § 1º, do RJU ou, ainda, que, como na hipótese suso-aventada, não puderem implementar as exigências de documentação, ou, por derradeiro, que não





Processo nº 17944.000494/93-39 7
tenham sido julgados aptos no exame de sanidade física ou mental), quid?

19. A resposta vem no § 6º do mesmo artigo 13. Ter-se-á que tornar sem efeito o ato de provimento, o que significa dizer que, para fins de direito, é como se ele jamais houvesse sido editado.

20. Seguir-se-á, então, nessa hipótese, a orientação já traçada pelo órgão superior de administração de recursos humanos, no uso de competência delegada, defluente dos termos do Edital nº 1, de 6 de maio de 1993.

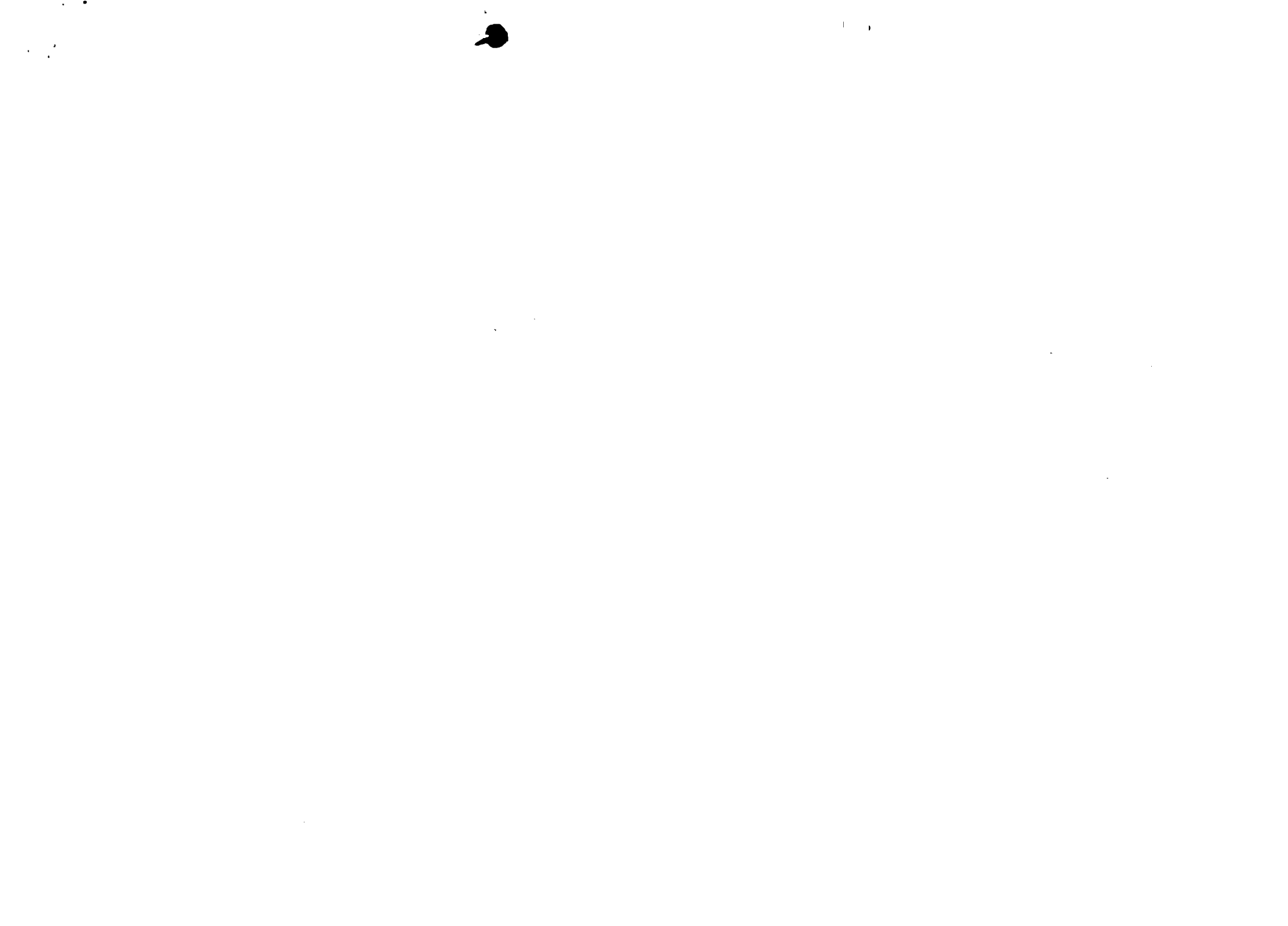
21. Uma vez chamados os 305 primeiros candidatos (item II do Edital CGRH nº 1/93), tais como relacionados no Anexo II ao Edital ESAF nº 09, de 07/04/93, convocar-se-ão, gradativamente, os subsequentes, por ordem rigorosa de classificação, tantos quantos bastem ao preenchimento das vagas existentes, observado, dessarte, quanto dispõe o art. 10 da mencionada Lei nº 8.112/90 (AGU).

22. Tais vagas, a que por último se reportou, são aquelas abertas ex-vi do art. 68, parágrafo único, da Lei nº 8.383/90, sobredita, com a atual redação, ou com a que resultar de eventual alteração legislativa. A elas concorrerão ou poderão concorrer todos quantos relacionados no Anexo ao Edital ESAF nº 10, de 16/04/93, segundo expressamente se consigna no item I do retrocitado Edital CGRH nº 1/93, por via do qual se procedeu à homologação do resultado do concurso.

23. A critério exclusivo da Administração, poderá o concurso ter o seu prazo de validade - ora fixado em 1 (um) ano - prorrogado por igual período. A teor do art. 12, § 2º, do RJU, não poderá abrir-se novo concurso enquanto remanescer candidato aprovado no atual e enquanto perdure o prazo de validade deste, aí inclusa a possível prorrogação a que acima se aludiu.

24. Quanto às vagas abertas, seja qual seja o motivo da vacância, serão, por igual, preenchidas mediante convocação dos candidatos aprovados, por ordem rigorosa de classificação, que deverão completar a respectiva habilitação, assim como os mais, pela apresentação dos documentos exigidos e submissão à inspeção de saúde.

III CONCLUSÃO





Processo nº 17944.000494/93-39

8

25. Hisce positis, submetem-se à consideração superior as seguintes conclusões:

a) a homologação do concurso, nos termos em que cumprida, guardou rigorosa obediência ao que dispõe o art. 10 da Lei nº 8.112/90;

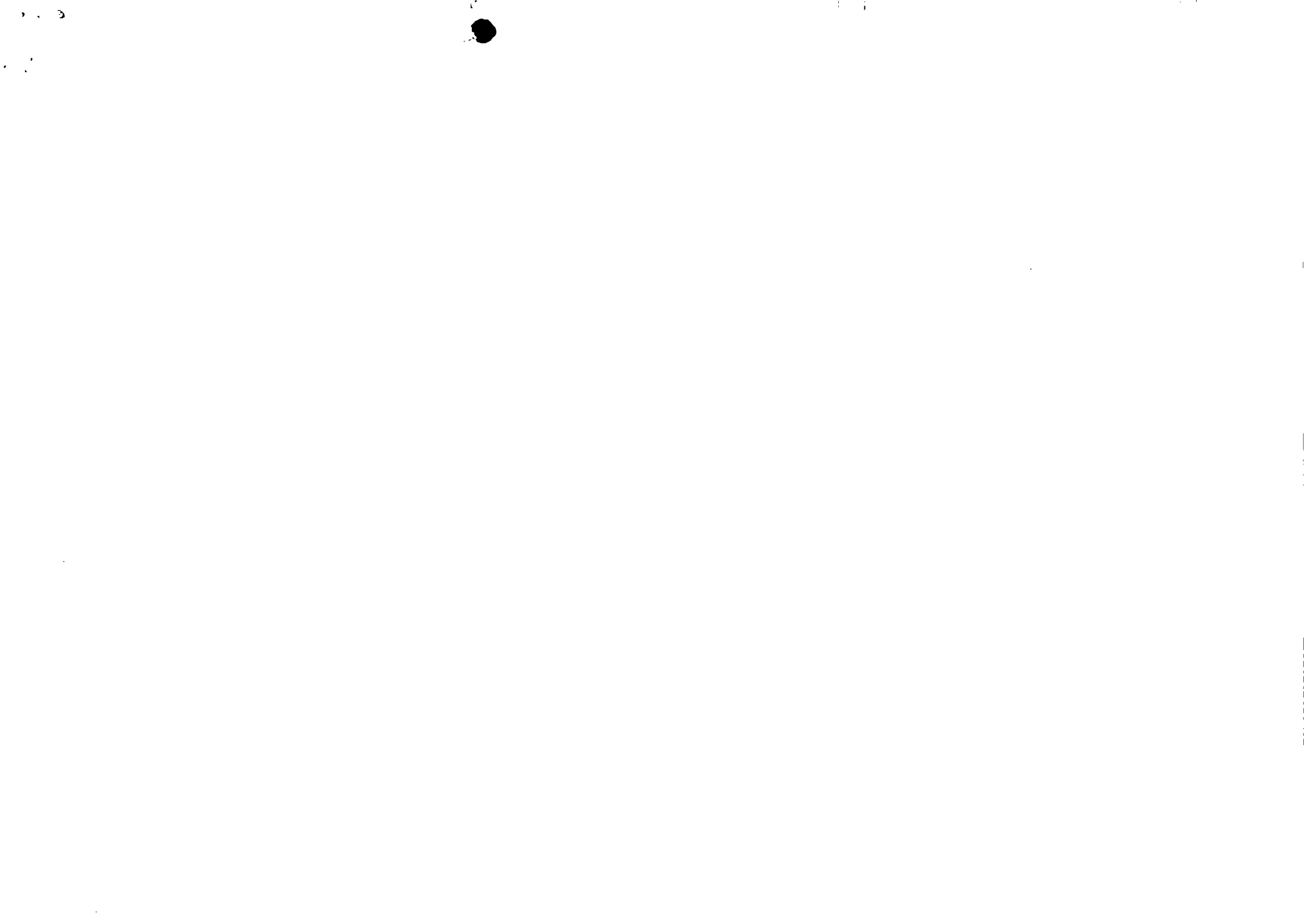
b) a teor do item I do Edital CGRH nº 1, de 06/05/93, foram abrangidos pela homologação todos os candidatos que obtiveram, no somatório dos pontos nas provas intelectuais e de títulos, a pontuação necessária à aprovação, na conformidade do Edital ESAF nº 10/93;

c) destas, em obediência ao disposto no mesmo art. 10, foram inicialmente convocados os 305 candidatos relacionados no Edital ESAF nº 09/93, já que 305 é o número de vagas atualmente oferecidas (ou o era, então);

d) se abertas novas vagas, enquanto perdure o prazo de validade do concurso (prorrogação inclusa, se for o caso), dar-se-á seu preenchimento com rigorosa observância da ordem classificatória, sendo, para tanto, organizadas quantas listagens forem de mister, até que se satisfaçam os interesses da Administração, titular, que é, do poder de decisão quanto à conveniência e oportunidade de novas nomeações;

e) é competente para organizar e fazer publicar essas novas listagens a Coordenadoria-Geral de Recursos Humanos - CGRH, uma vez que a Escola de Administração Fazendária - ESAF já esgotou a sua participação no processo seletivo, com a prestação do serviço de realização do concurso e submissão do resultado à homologação, a qual também se realizou nos estritos termos ditados pelo órgão para tanto competente, vale dizer, a própria CGRH/MF, pois que titular da respectiva delegação (Cfr. Edital CGRH nº 1/93);

f) por derradeiro, cabe a esta Procuradoria-Geral, na condição de órgão-cliente, solicitar à CGRH, sempre que o interesse público o recomende, o preenchimento das vagas que vierem a ser eventualmente abertas, durante o prazo de validade do concurso e, esgotado este, a realização de novo





Processo nº 17944.000494/93-39
processo seletivo.

9

É o parecer, s.m.j.

Sub censura.

À superior consideração do Sr. Procurador-Geral,
com proposta de submissão à aprovação ministerial.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 23 de
junho de 1993.

EDSON ALVES

Procurador-Coordenador Jurídico Substituto

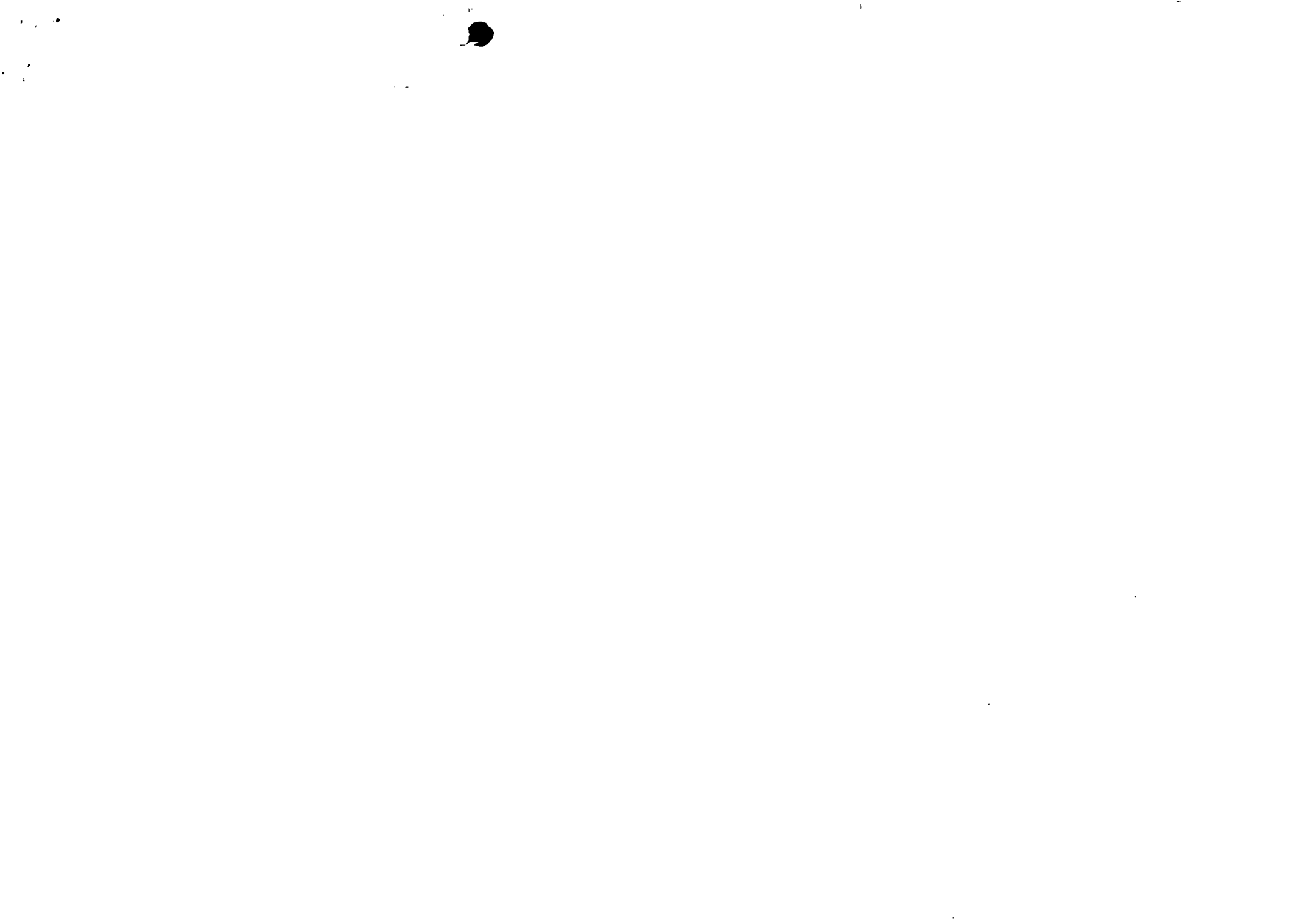
DE ACORDO.

Com efeito, o Edital ESAF nº 2, de 16.1.1992, publicado no D.O. de 20 de janeiro de 1992, abriu concurso público de provas e títulos para o provimento de cargos de Procurador da Fazenda Nacional de 2ª Categoria.

2. O Edital estabeleceu os elementos essenciais do concurso público, ou seja, exemplificativamente, as condições que asseguram a lisura da competição, sua aptidão para selecionar os melhores, a igualdade de tratamento dos candidatos, a matéria dos exames, os critérios de aprovação e o peso das provas. O Edital declarou, também, seus elementos circunstanciais, entre os quais, datas de inscrição, taxas exigidas, vagas então existentes em segunda categoria no momento da abertura (45 vagas), bem assim, o número total dos cargos de Procurador de 2ª Categoria (art. 68 da Lei nº 8383/91), que é de 305 postos.

3. No que tange ao número dos cargos abrangidos pelo concurso, eis o disposto no item 1 do Edital ESAF-2/92:

"A seleção, em âmbito nacional, para o cargo de Procurador da Fazenda Nacional de 2ª Categoria, compreenderá concurso público de provas e de títulos para preenchimento de 45 vagas, mais aquelas que se





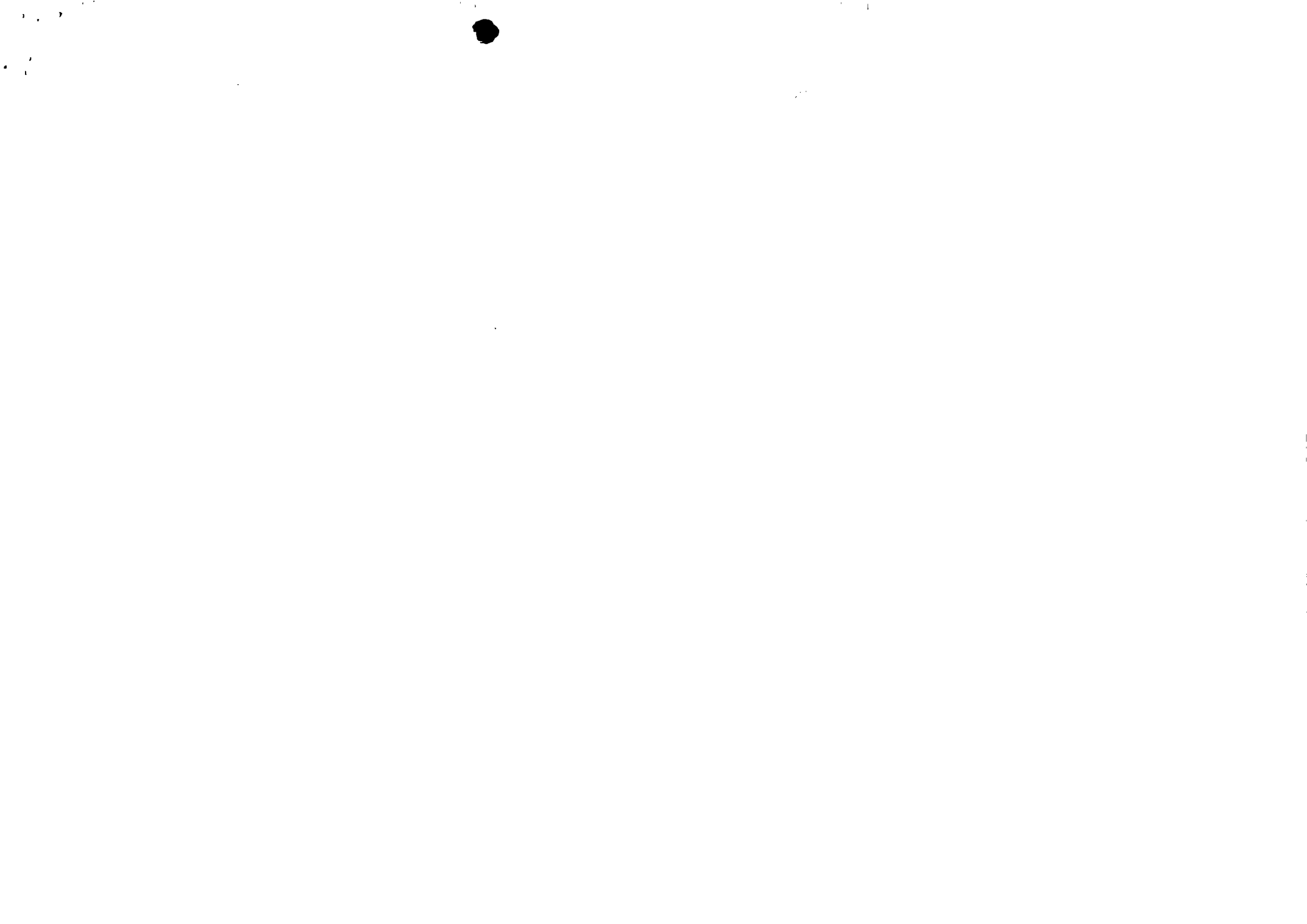
MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Processo nº 17944.000494/93-39

10

abrirem, em decorrência do disposto no Art. 68 da Lei nº 8383, de 30/12/91, até o limite total de 305 vagas."

4. O que o Edital quer afirmar e --efetivamente-- afirma é o seguinte: o concurso visa prover os 305 cargos de Procurador da Fazenda Nacional de 2ª Categoria, na medida das vagas já abertas e das "vagas que vierem a se abrir, evidentemente dentro do prazo de validade do dito concurso.
5. Ao concurso acorreram mais de 12.000 inscritos em todo o Brasil. O concurso foi cuidadosamente planejado e executado. Passados um ano e um trimestre, com todos os custos de tempo e financeiros envolvidos, a ESAF relacionou e publicou, pelo Edital 10/93, de 16.4.1993, os nomes de 512 candidatos declarados **habilitados**, por terem alcançado a pontuação necessária para a aprovação.
6. O rigor e o alto nível da seleção ficam evidenciados com o percentual dos candidatos declarados aprovados ou habilitados pela ESAF, ou seja, menos de 5% do universo dos candidatos que se inscreveram no concurso.
7. Pelo Edital nº 1, de 6 de maio de 1993, a Coordenadoria-Geral de Recursos Humanos deste Ministério, no exercício de competência delegada da Secretaria de Administração Federal, homologou o resultado final do concurso, ratificando a relação dos 512 nomes aprovados ou habilitados para nomeação.
8. A ESAF convocou, inicialmente, os 305 primeiros habilitados, eis que todos os 305 cargos de Procurador da Fazenda de 2ª Categoria se encontravam vagos. Por uma razão ou outra, somente 234 dos habilitados convocados tomaram posse imediatamente. Dessarte, ainda permanecem, no atual momento, cerca de algumas dezenas de claros na 2ª categoria da carreira de Procurador da Fazenda Nacional.
9. Torna-se, pois, imperioso chamarem, imediatamente, tantos candidatos habilitados quantos forem necessários para, com estrita obediência à ordem classificatória, serem completados os claros remanescentes.
10. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional exerce, desde 5 de outubro de 1988, a representação judicial da União nas causas de natureza fiscal. Cumulada com as outras funções administrativas do Órgão, a carga de atribuições que hoje incumbe à Procuradoria é pesada e, mormente nesta fase de





MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Processo nº 17944.000494/93-39 11
ênfase na arrecadação fiscal, de alta responsabilidade.

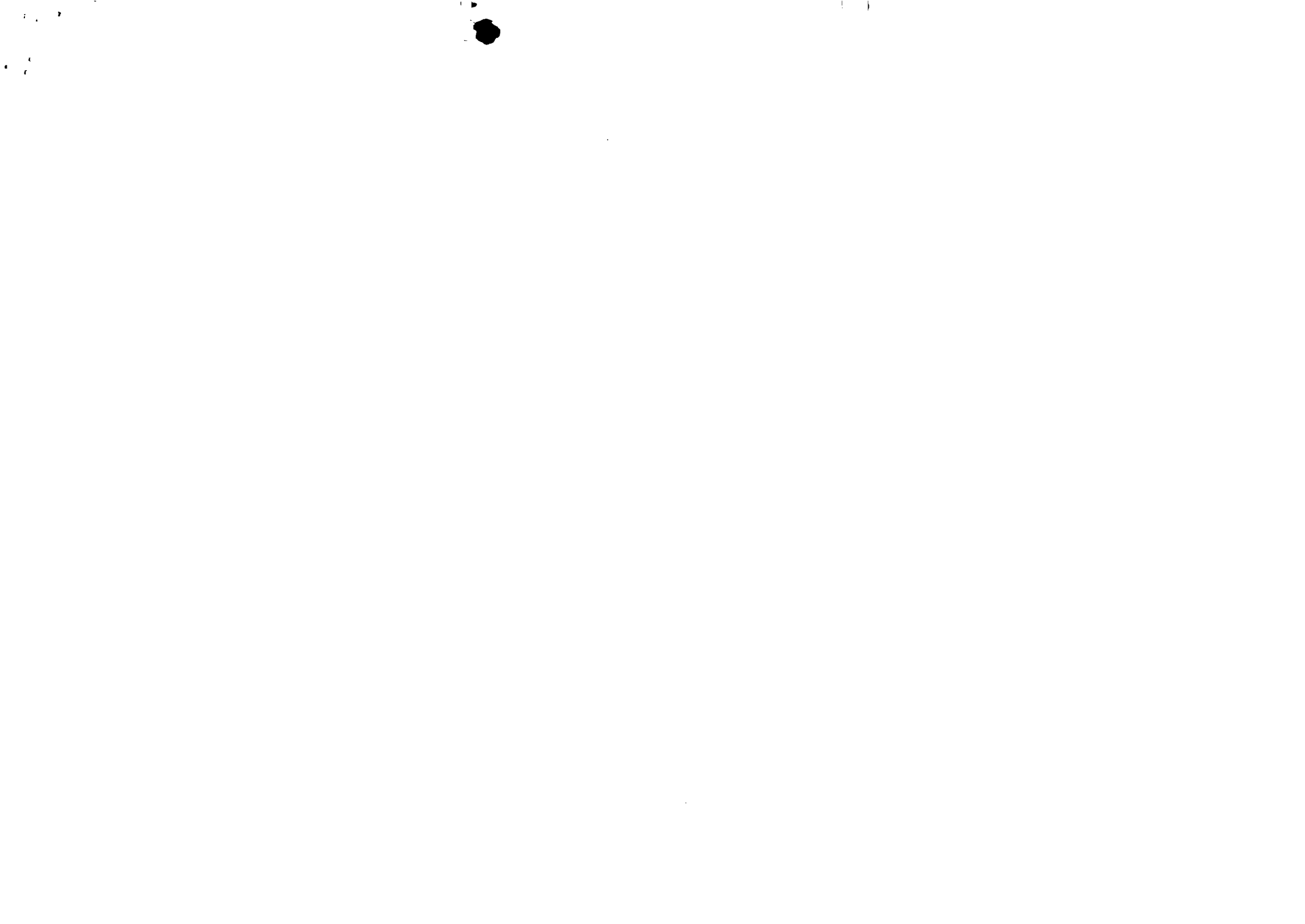
11. Inexiste qualquer obstáculo, constitucional, legal ou regulamentar, para o preenchimento integral dos 305 postos de Procurador da Fazenda Nacional de segunda categoria, dos quais algumas dezenas ainda se encontram vagas. O próprio Edital de abertura do Concurso dispôs --e não poderia ter sido diferente-- que o concurso visava a preencher o total de 305 postos de Procurador da Fazenda Nacional de 2ª categoria, dos quais todos se encontravam vagos quando da publicação da lista dos candidatos habilitados.

12. Antes pelo contrário, a não convocação do número suficiente de candidatos habilitados para o preenchimento dos postos ainda vagos de Procurador da Fazenda Nacional de 2ª Categoria fere o Edital ESAF-2/92. Pelo disposto no seu item 1, acima transcrito, o concurso foi realizado para o preenchimento de todos os claros de Procurador da Fazenda Nacional de 2ª Categoria. E, no momento, chamados embora os primeiros 305 nomes, persistem ainda dezenas de claros.

13. Mais ainda: se o Ministério da Fazenda decidisse agora abrir novo concurso para provimento desses claros e de outros que, no futuro, venham a se abrir, daria ensejo, tranqüilamente, a mandados de segurança dos candidatos habilitados que se encontram na ordem de vocação. Não há a menor dúvida de que --se o Ministério da Fazenda manifestasse, até o final do prazo de validade do concurso, a necessidade de prover os postos ainda vagos-- os Tribunais do País reconheceriam o direito líquido e certo dos candidatos aprovados ou habilitados, na ordem de vocação classificatória, à nomeação e à posse no Cargo de Procurador da Fazenda Nacional de 2ª Categoria.

14. O Ministério da Fazenda não é obrigado a preencher todos os 305 postos de Procurador de 2ª Categoria, apesar de o Edital ter disposto que todos eles seriam completados. Mas se este Ministério quiser ou se o necessitar --como necessita imperiosamente agora-- preencher os claros, o Órgão é forçado pela Constituição e pela lei de regência a recrutar os eventuais ocupantes dentre os habilitados do concurso ainda em vigor, enquanto este estiver no prazo de validade.

15. PROCEDA-SE, POIS, CONFORME COM O PROPOSTO NO PARECER RETRO, QUE APROVO.






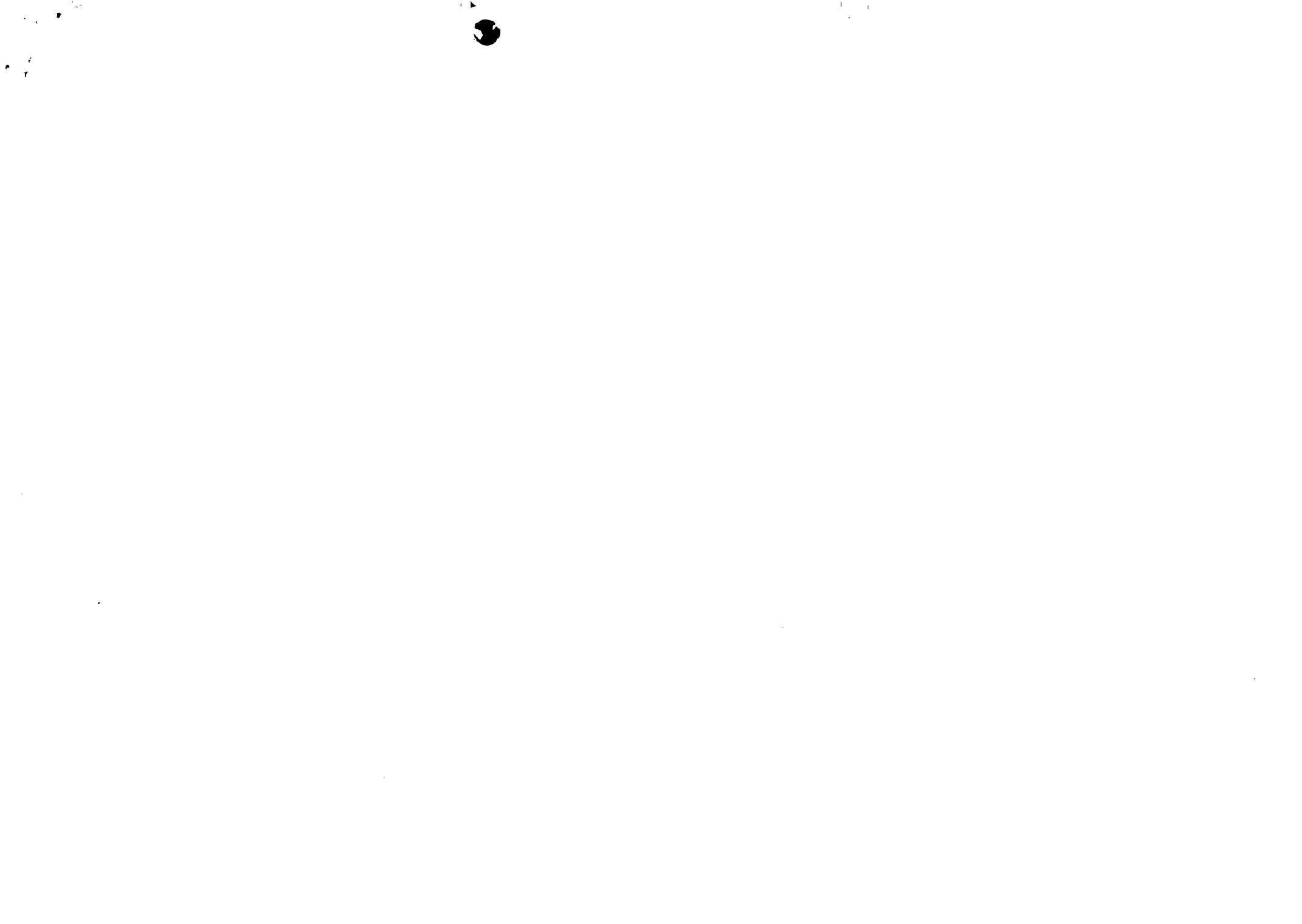
MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Processo nº 17944.000494/93-39

12

de 1993. PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 1º de julho


EDGARD LINCOLN DE-PROENÇA ROSA
Procurador-Geral da Fazenda Nacional



Processo nº : 17944.000494/93-39
Assunto : Concurso de Procurador da Fazenda Nacional de 2ª Categoria. Possibilidade de convocação dos candidatos aprovados, na ocorrência de vagas durante o prazo de validade do concurso.

D E S P A C H O

Tendo em vista o Parecer PGFN/CJ Nº 590/93, que aprovo, determino à Coordenação Geral de Recursos Humanos - CGRH as providências que se façam necessárias, no sentido de serem cumpridas as conclusões do referido Parecer.

Determino, ainda, seja publicado este Despacho, juntamente com o supradito Parecer.

Brasília, em 1º de julho de 1993.



CLOVIS DE BARROS CARVALHO
Ministro de Estado da Fazenda Interino

