

QUEBRA DA CLÁUSULA DE BARREIRA DO CONCURSO DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento, elaborado pela respectiva Comissão e que ensejou a criação do Projeto de Lei 524/22, destina-se a apresentar alternativas ao Governo do Estado de São Paulo (SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E ACADEMIA DE POLÍCIA “DR. CORIOLANO NOGUEIRA COBRA”) para retirar a cláusula de barreira previstas nos certames de 2022. Além disso, visa esclarecer e sanar dúvidas a seu respeito. Para tanto, buscaremos a partir de agora demonstrar a coerência e razoabilidade do projeto.

Em primeiro lugar, faz-se necessário uma explicação sucinta sobre o que é cláusula de barreira, *sua constitucionalidade e irrazoabilidade*.

Conceito: A cláusula de barreira é uma limitação que a administração pública impõe no certame, de maneira que, mesmo o candidato atingindo os critérios elencados no edital (item 12.32), tenha de ultrapassar esta barreira para que assim prossiga nas demais etapas previstas no edital do concurso.

Por causa dela, aqueles candidatos que alcançaram o índice de acerto em 50% (cinquenta por cento) em cada módulo do certame são considerados habilitados, mas devido ao fato de não terem

superado a barreira imposta no edital, que limita o número de candidatos para a próxima fase de acordo com as vagas disponíveis no edital, não são convocados para prosseguirem para as próximas fases.

Nesse caso, os candidatos que foram habilitados na prova preambular (alcançaram os requisitos mínimos para serem convocados) devido a restrição imposta ficam fora de uma lista de excedentes para uma possível convocação.

Dessa maneira, aqueles candidatos que alcançaram o índice de acerto em (cinquenta por cento) em cada módulo, ficando habilitados, mas devido ao fato de não terem superado a barreira imposta no edital, não são convocados para prosseguirem para as demais etapas, a saber:

12.45. Os candidatos habilitados na prova preambular terão corrigidas as respectivas provas escritas dentre aqueles que obtiverem as maiores notas na prova preambular, em número de 2 (duas) vezes o de vagas em disputa em cada região (cada região terá sua própria nota de corte), incluindo-se, eventualmente, os candidatos empatados no limite estabelecido e os habilitados contemplados pela Lei Complementar nº 683/1992.

12.45.1 Os candidatos que não atingirem o limite estabelecido no item 12.45 não terão a prova escrita corrigida.

Desta forma, a cláusula de barreira ameaça a competitividade do certame, além do mais, devemos levar em consideração a continuidade do serviço público, uma vez que há demanda de cargos vagos no órgão, ultrapassa o número de 16.167 (dezesesseis mil cento e sessenta e sete) cargos vagos.

Constitucionalidade: Conquanto STJ e STF já tenham declarado a constitucionalidade da cláusula de barreira, o próprio Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que a fixação da cláusula de barreira deve ter uma delimitação numérica de candidatos que guarde “pertinência o número de vagas oferecido no edital, além de outros fatores como a disponibilidade de recursos humanos e financeiros para a realização certame¹”.

Ressaltamos, portanto, que a aplicação da cláusula deve levar em consideração a peculiaridade de cada órgão do Estado, bem como os números de cargos vagos, a fim de realizar uma análise apartada dos seus efeitos práticos em dissonância aos demais princípios constitucionais, explícitos e implícitos, como por exemplo da Legalidade, Moralidade, Eficiência e Razoabilidade bem como a indisponibilidade do serviço público. Além disso, devemos lembrar que na interpretação de qualquer dispositivo constitucional é indispensável considerar a finalidade para a qual foi instituído, sob pena de se fazer uma interpretação insuficiente e, por conseguinte, inconstitucional.

Nesse sentido, por exemplo, outros estados como o Mato Grosso, por meio do projeto de lei nº 214/2022; Rio de Janeiro, por meio do projeto de lei 5433/2022; Pará, por meio da Lei 141/2021 e o Distrito Federal, por decisão do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Edson Fachin, decidiu pela constitucionalidade da Lei Distrital 6.488/2020, a qual havia sido declarada inconstitucional pelo TJDFT, e o Ministério Público do Distrito Federal optou pela quebra da cláusula de barreira no concurso da Polícia civil de seu respectivo

¹ STF, Pleno, Recurso Extraordinário nº a do 635.739/AL, 9 Relator Ministro Gilmar Mendes (trecho do voto do relator), DJe de 03.10.2014.

Estado. A quebra tornou-se o meio legal, mais célere e econômico à Administração pública para preencher o déficit dos cargos públicos vagos.

Razoabilidade: A razoabilidade atua como instrumento para determinar que as circunstâncias de fato devam ser consideradas com a presunção de estarem dentro da normalidade. Assim como, atua na interpretação dos fatos descritos em regras jurídicas.

Nesse diapasão, exige determinada interpretação como meio de preservar a eficácia de princípios axiologicamente subjacentes. Ressalta-se que na interpretação diversa das circunstâncias de fato isso levaria à restrição de algum princípio constitucional, como o princípio da legalidade, moralidade, eficiência, economicidade, continuidade do serviço público.

A razoabilidade exige ainda, a consideração do aspecto individual do caso nas hipóteses em que ele é desconsiderado pela generalização legal. Em alguns casos, em razão das especificidades, a norma geral não pode ser aplicável por se tratar de caso excepcional, ou seja, o caso em questão possui suas particularidades.

É preciso diferenciar a aplicabilidade de uma regra da satisfação das condições previstas em sua hipótese. A regra não é aplicável somente porque as condições previstas em sua hipótese são satisfeitas. Ela se aplica a um determinado caso se, e somente se, suas condições são satisfeitas e sua aplicação não é excluída pela razão motivadora da própria regra ou pela existência de um princípio que institua uma razão contrária.

A razoabilidade atua na interpretação das regras gerais como decorrência do princípio da justiça. Assim, analisando essas considerações, podemos concluir que a razoabilidade serve de instrumento metodológico para demonstrar que a incidência da norma é condição necessária, mas não suficiente para sua aplicação. Com isso, denota-se que para que a norma seja aplicável, o caso concreto deve adequar-se à generalização da norma geral.

No segundo entendimento a ser considerado a razoabilidade exige a harmonização das normas com suas condições externas de aplicação. Os princípios constitucionais do Estado de Direito impedem a utilização de razões arbitrárias e a subversão dos procedimentos institucionais utilizados. Para a correta aplicação da razoabilidade não se pode desvincular-se da realidade.

No presente caso, não se trata de analisar a relação entre meio e fim, mas entre critério e medida. A eficácia dos princípios constitucionais do Estado de Direito soma-se a eficácia do princípio da razoabilidade, que impede a utilização de critérios distintivos inadequados. A razoabilidade também exige uma relação de paridade entre a medida adotada e o critério que a dimensiona. Não pode haver qualquer desproporção entre a cláusula de barreira e o quantitativo de cargos vagos do órgão público.

Destaca-se que o presente projeto não visa criar cargos e simplesmente preencher aqueles já existentes e que se encontram vagos. A retirada da barreira do edital, vem não apenas concretizar e intensificar a competitividade intrínseca ao preceito do concurso público (CF, art. 37, II), mas também a efetivar os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

Desta feita, é irrazoável impor no certame da Polícia Civil do Estado de São Paulo a cláusula de barreira. Visto que, diante do número histórico de vacância no quadro de servidores do órgão (16.167 cargos vagos) a continuidade do serviço público restou-se ameaçado frente ao baixo número de vagas ofertadas neste certame.

Além do mais, a cláusula de barreira impediria uma grande parte dos candidatos habilitados de seguirem para as demais fases do concurso, e de serem aproveitados pela Administração Pública em um momento oportuno e conveniente. Em suma, a cláusula de barreira, torna-se irrazoável frente ao alto número de cargos vagos do órgão, uma vez que estaria eliminando candidatos habilitados/aprovados na prova preambular do certame e tornando impossível aproveitá-los dentro do prazo de validade do concurso de acordo com a conveniência e oportunidade da Administração Pública e a manutenção do interesse público.

Em segundo lugar, é necessário explicar que a quebra da cláusula de barreira não prejudicará o direito adquirido dos candidatos classificados dentro da nota de corte. No trâmite do certame, os candidatos supracitados seguiriam para as demais fases do concurso público em uma primeira lista.

Já aqueles candidatos que foram aprovados/habilitados e atingiram o requisito mínimo de acordo com o edital (acertar 50% em cada módulo), fariam parte de uma segunda lista, que poderiam ser convocados para as demais etapas do certame diante da conveniência e oportunidade da Administração Pública respeitando o prazo de validade do concurso.

Percebe-se que, a quebra em nada feriria o direito adquirido daqueles candidatos aprovados na primeira lista. Podemos mencionar ainda que não impediria a homologação do concurso público, pois as demais etapas seguiriam normalmente com os candidatos da primeira lista, com isso, após a realização de todas as etapas por estes candidatos, o concurso seria homologado normalmente.

Em síntese, manter-se-ia o respeito aos princípios da impessoalidade e da isonomia, uma vez que não haverá prejuízos para os candidatos aprovados na primeira lista, pois estes candidatos teriam prioridade de convocação para as demais etapas como também de nomeação. Além do mais, os candidatos aprovados/habilitados irão compor uma segunda lista de cadastro reserva, teriam a expectativa do direito adquirido, pois só seriam convocados para seguir no certame respeitando o prazo de validade do concurso bem como a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Importante enfatizar, que a primeira fase do concurso foi realizada concomitantemente com a segunda fase. Sendo assim, não haverá prejuízos para a Administração Pública relacionados com locação de espaços e diárias dos fiscais de prova. Numa eventual quebra da cláusula de barreira, todas as provas já estarão devidamente realizadas, importando apenas a correção delas, que de acordo com o edital será a cargo da Academia de Polícia do Estado de São Paulo, pelos próprios professores.

A referida derrubada da cláusula de barreira será benéfica para a Administração Pública, a qual criará um cadastro reserva e

poderá, posteriormente, segundo critérios de oportunidade e conveniência, convocar mais candidatos para preencherem os quadros do órgão ao longo dos próximos anos, de acordo com as possibilidades orçamentárias que se apresentarem no futuro. A quebra não atrapalhará os candidatos atuais, nenhum candidato beneficiado por ela passará à frente daqueles dentro do número de vagas, pois eles partem de uma segunda lista que deverá ser usada a critério da administração.

Em posse disso, ressaltamos mais uma vez que o nosso compromisso é com a ordem e com a lei, e que ao contrário do que muitos dizem, não usamos eufemismos acerca da nossa posição no concurso para iludir, ludibriar ou persuadir com vistas a pleitear qualquer apoio. Não desejamos atrapalhar a celeridade do concurso, muito menos prejudicá-lo.

A questão é que diante do cenário fático, não se faz conveniente a realização de um novo certame, pois a defasagem no efetivo da Polícia Civil de São Paulo é fato público e notório e exige uma solução rápida e efetiva. A falta de servidores gera situações precárias de atendimento ao público e sobrecarga ao seu próprio efetivo policial, onde, em diversas cidades, delegacias de polícia sequer funcionam em horário noturno. Dessa forma, é cristalina a necessidade da retirada da cláusula de barreira e a criação de um cadastro reserva para preenchimento dos cargos que se encontram vagos.

Recentemente, o SINDIPESP apresentou um defasômetro mostrando a gravidade do déficit nos cargos da Polícia Civil de São

Paulo. Nele, como veremos abaixo, nota-se a necessidade e a urgência de repor o quadro de efetivos o mais rápido possível.

DEFASÔMETRO

ATUALIZADO
31/12/2022

	CARGOS EXISTENTES	CARGOS OCUPADOS EM DEZ 2022	BAIXAS EM DEZ 2022	PROVIMENTOS EM DEZ DE 2022	CARGOS VAGOS EM DEZ DE 2022
DELEGADO	3463	2505	0	0	958
ESCRIVÃO	8912	5103	4	0	3809
INVESTIGADOR	11957	7958	5	0	3999
AGENTE POL.	5282	3768	4	0	1514
AGENTE TEL.	2431	1478	0	0	953
PAPIOSCOPISTA	875	633	0	0	242
AUX. PAPIOSCOPISTA	1317	879	2	0	438
CARCEREIRO	3035*	-	-	-	-
MÉDICO LEGISTA	773	433	0	0	340
AUXILIAR DE NECRO	489	390	1	0	99
ATENDENTE NECRO	519	308	0	0	211
PERITO	1735	1420	1	0	315
FOTÓGRAFO	871	687	1	0	184
DESENHISTA	253	183	0	0	70
TOTAL	41912	25745	18	0	16167

*CARGOS VAGOS DESDE O DECRETO 59.957/13. PERMANECERÃO CONTABILIZADOS COMO DEFASAGEM, VISTO QUE NÃO FORAM CRIADOS NOVOS CARGOS PELO GOVERNO EM SUBSTITUIÇÃO

- Déficit atualizado até dezembro de 2022 de acordo com site do Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo (SINDPESP).¹

A verdade é que, possivelmente, nem todos os candidatos aprovados dentro da nota de corte chegarão às etapas finais do concurso. Além disso, vale ressaltar que, historicamente, não são todos os candidatos que são aprovados em todas etapas do concurso que entram em exercício, por diversos motivos, como por exemplo, a aprovação em outro cargo ou até mesmo aprovação em outro órgão, cabe salientar que, este ano em especial, a oferta e de concursos para

área policial foi grande: Oficial PMSP, PCPR, PCERJ, PCMG, PCMT, PCAM, PCBA, PCDF, PCAL, PCGO, PF, PRF e autorizados PCSC e PCRS.

Além do mais, de acordo com dados extraídos do Diário Oficial do Estado de São Paulo, após a divulgação dos candidatos aprovados para prosseguirem para as demais etapas, notou-se um grande número de servidores que já fazem parte do órgão, ou seja, estariam apenas trocando de cargo, situação que contribui para aumentar o número de cargos vagos da Polícia Civil do Estado de São Paulo. Assim como também outros candidatos estão aprovados em outros órgãos de Segurança Pública de outros estados.

Em terceiro e último lugar, a quebra de cláusula de barreira é a solução mais viável, pois além de sanar o déficit com celeridade trará economia aos cofres públicos.

A elaboração de um concurso público do nível da Polícia Civil de São Paulo, além de demandar muito trabalho, também requer uma grande destinação de recursos financeiros para contratação de uma banca examinadora. Sendo assim, foi celebrado o contrato entre a Fundação VUNESP e o Estado de São Paulo para que fossem elaboradas as provas para este concurso. O valor do contrato para a elaboração e aplicação da prova objetiva (1ª fase) e a aplicação da prova escrita (2ª fase) foi no valor total R\$ 7.015.000,00 (sete milhões quinze mil reais).

Nesse diapasão, a ampliação do número de vagas para a segunda etapa, ao viabilizar a realização de concurso para mais vagas por menor valor, realiza e concretiza o princípio constitucional da economicidade, previsto no caput do art. 70 da CF, e em relação ao

qual “analisa-se o aspecto do custo-benefício, ligado que está também à concretização do princípio constitucional da eficiência”².

Aliás, até mesmo relatório do Banco Mundial alerta para os custos de realização de concursos públicos para provimento de cargos, recomendando a minimização do número de certames³ – o que vai ao encontro da realização de prova com mais candidatos de cada vez. A retirada da cláusula de barreira do edital, vem não apenas a concretizar e a intensificar a competitividade intrínseca ao preceito do concurso público (CF, art. 37, II), mas também a efetivar os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade

O princípio constitucional da eficiência impõe, em decorrência da normatividade direta dos princípios, ao administrador público adotar as providências administrativas que mais concretize o bem comum, com o menor dispêndio de tempo e de recursos financeiros públicos possível, *“de maneira a realização de um concurso público necessita de um grande volume de recursos financeiros que devem ser custeados pelo Estado”*⁴. Com isso, podemos ter como exemplo o atual concurso que custou para os cofres públicos R\$7.015.000,00 (sete milhões e quinze mil reais).

Nesta esteira, a retirada da cláusula de barreira, geraria uma economia de recursos públicos, uma vez que estariam aproveitando ao máximo os candidatos aprovados/habilitados visando suprir a

² MENDES, Gilmar Ferreira; CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Manual Didático de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 464.
Social

³ ORTIEGA NETO, Daniel. Gestão De Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro: o Que os Dados Dizem? Banco Mundial, 2019. Disponível em:
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/449951570645821631/pdf/Gest%c3%a3o-de-Pessoas-e-Folha-de-Pagamentos-no-Setor-P%c3%bablico-Brasileiro-o-Que-Os-Dados-Dizem.pdf>

⁴ Cf. MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2008, p. 330.ple

necessidade do órgão e respeitando os princípios constitucionais, bem como o interesse público. Ademais, a medida da retirada da cláusula de barreira não afetará o direito adquirido dos candidatos e tampouco o princípio da isonomia. Uma vez que seria elaborada duas listas de candidatos, a primeira com candidatos aprovados dentro do dobro de número de vagas ofertadas pelo concurso, e a segunda, de candidatos aprovados/habilitados de acordo com o edital do certame.

A primeira lista de candidatos seguirá o tramite estabelecido pelo cronograma do concurso e a segunda lista seria de candidatos em cadastro reserva, ficando à disposição da Administração Pública de acordo com a conveniência e oportunidade dela. Vale ressaltar que a segunda lista teria a expectativa do direito adquirido.

Cumprido o fato de a cláusula de barreira ser retirada e posteriormente elaborada uma lista de candidatos aprovados/habilitados, não geraria nenhum impacto negativo para Administração Pública. No mais, o Estado não estaria compelido de convocar todos estes candidatos da lista de cadastro reserva. Embora haja demanda de cargos vagos a serem preenchidos, ainda assim, dependeria da conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Desta forma, a mera e simples revogação da cláusula de barreira demasiada restritiva, adequar-se-á ao interesse público, alcança-se o objetivo do bem comum (selecionar candidatos para função pública de policial civil do Estado de São Paulo), com ônus de recursos significativamente menor. Trata-se, portanto, de solução

jurídica constitucionalmente mais adequada, uma vez que evidencia o mandamento constitucional da eficiência.

Destaca-se mais uma vez, que no caso concreto, não há prejuízo algum para a Administração Pública na ampliação do número de candidatos aptos à segunda fase, inclusive porque o contrato com a banca elaboradora das provas não é afetado por essa decisão, uma vez que a primeira fase foi realizada concomitantemente com a segunda fase, ou seja, não há necessidade de destinação de mais recursos para a banca contratada, vejamos:

12.47 A prova escrita será desenvolvida sob a responsabilidade da Academia de Polícia quanto à sua elaboração, correção e divulgação do resultado, cabendo à Fundação VUNESP a aplicação e processamento do resultado.

Diante do exposto, fica evidente a vantagem de retirar esta cláusula de barreira permitindo que mais candidatos sigam nas demais fases do concurso, do que a realização de um novo certame, além de demandar altos recursos financeiros ao Estado, destaca-se a morosidade da elaboração e aplicação das provas, com isso, retardaria a reposição do déficit de cargos vagos do órgão.

A retirada da cláusula de barreira não visa criar novos cargos e sim ocupar aqueles que já existem e encontram-se vagos. Sendo assim, não haverá a necessidade de alterar a estrutura de cargos do órgão e não geraria nenhum impacto financeiro negativo para o Estado, pois a realização de um novo concurso custará em relação ao aproveitamento dos candidatos habilitados.

Diante do apresentado no presente dossiê e considerando todas as vantagens auferidas pelo Estado em consequência da quebra da cláusula de barreira fica evidente a vantagem de retirar do edital

aumentando o número de vagas do concurso e permitindo que mais candidatos sigam nas demais fases do concurso, do que a realização de um novo certame.

Comissão dos Candidatos Habilitados no Concurso da Polícia Civil de São Paulo 2022.

São Paulo, 23/02/2023