



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE
PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO DA CAPITAL
Av. Presidente Antônio Carlos, 607/12º andar – Centro –
CEP.: 20020-010

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA ___ VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - CENTRAL DE ASSESSORAMENTO FAZENDÁRIO - CAF

Referência: Inquérito Civil nº 19/16 (MPRJ 2016.00626777) e peças de informação do IC nº 176/11

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, apresentado pelos Promotores de Justiça que esta subscrevem, através da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital, situada na Av. Presidente Antônio Carlos, 607, 12º andar, Centro, Rio de Janeiro/RJ, vem, com amparo nos artigos 127 e 129, II e III, da Constituição Federal de 1988; artigo 25, inciso IV, *a*, da Lei 8.625/93; artigos 3º, 4º, 5º, 19 e 21 da Lei 7.347/85 e artigo 497 e seguintes do novo Código de Processo Civil, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA
DE NATUREZA ANTECIPADA

em face de:

- **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, que deverá ser citado, na forma do art. 75, inciso II do CPC, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Governador, Sr. Luiz Fernando Pezão, com gabinete no Palácio Guanabara, situado na Rua Pinheiro Machado s/nº, Laranjeiras, Rio de Janeiro, CEP: 22231-901, ou por meio da Procuradoria Geral do Estado, situada na Rua do Carmo, nº 27, no Centro, Rio de Janeiro/RJ, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

- I -

DOS FATOS

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por intermédio de sua 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital, instaurou o Inquérito Civil nº 19/16, cujos autos instruem a presente demanda, com vistas a apurar a existência de nomeações pendentes de candidatos aprovados em Concurso Público para professor da rede estadual (Cargos de Professor 16h e 30h), cujo processo de provimento/investidura fora iniciado no ano de 2016 pelo próprio demandado, inclusive com processos admissionais já encerrados.

Instruem a presente inicial, ainda, peças de informação extraídas do IC nº 176/11 (que acompanha diversos aspectos da política de pessoal da SEEDUC) e juntadas ao IC nº 19/16, bem como peças de informação obtidas em procedimentos investigatórios no curso dos quais se teve ciência de carências reais – leia-se carência de tempos de aula não prestados aos alunos em razão da falta de professor – em determinadas unidades educacionais que a Secretaria não vem conseguindo suprir, ocasionando real e efetivo prejuízo ao processo educacional daqueles discentes.

As investigações, no bojo do inquérito civil n.º 19/16, demonstraram que, não obstante tenha sido inequivocamente iniciado o processo de investidura de candidatos aprovados em concursos públicos para professor da rede estadual de ensino com a nomeação de parte dos candidatos e a efetiva convocação formal e realização de exames admissionais de outros tantos – portanto, em demonstração inequívoca e cabal da necessidade de tais profissionais para a efetiva prestação do serviço –, a Administração Pública Estadual não procedeu à nomeação destes últimos.

A despeito de tal interrupção abrupta dos processos de nomeação, a Secretaria de Estado de Educação – SEEDUC reconhece que persiste a carência de professores em inúmeras unidades da rede estadual de ensino, de modo a comprometer a efetiva prestação do serviço público educacional, como se demonstrará a seguir.

Inicialmente, cumpre frisar que o Estado do Rio de Janeiro, através da sua Secretaria Estadual de Educação – SEEDUC, realizou concursos públicos para os cargos de Professor Docente I - 16 horas e Professor Docente I - 30 horas, relativos aos Editais 2011, 2013, 2013.2 e 2014.

Em razão da existência de carência de professores e da necessidade de **REPOSIÇÃO** *de cargos vagos* do quadro funcional de docentes ocasionada por aposentadorias, exonerações e falecimentos, mostra-se fundamental salientar que a realização de tais concursos encontra respaldo em autorização expressa da Comissão de Programação Financeira – COPOF, órgão integrante da estrutura administrativa do próprio Estado do Rio de Janeiro, ora demandado.

É dizer, a Comissão de Programação Financeira – COPOF autorizou a realização de concurso e convocação de *até 3.000 (três mil) professores* aprovados¹

A autorização da COPOF fundamenta-se no fato de que não haveria desequilíbrio orçamentário por se tratar de **reposição**, uma vez que o orçamento da Secretaria já contemplaria tal despesa (ou pelo menos deveria contemplar, a fim de não se consumir ao longo dos anos evidente retrocesso da despesa de pessoal efetivo da área de educação em favor do incremento em outras áreas). Dessa forma, garantir-se-ia a *continuidade* da função precípua da SEEDUC, qual seja, a educação.

Retornando à questão do movimento já iniciado administrativamente pelo Estado-réu, isto é, à deflagração do processo de provimento/investidura daqueles cargos vagos, veja-se, apenas a título de exemplo, que, na data de 31 de março de 2016, foi publicada, no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, a convocação de candidatos aprovados e classificados no concurso público realizado em 2013, homologado em 21/8/2013, cujo resultado final foi publicado no D.O. de 17/7/2013 e retificado no D.O. de 09/08/2013, em decorrência de vagas de eliminados, referindo-se às autorizações governamentais constantes nos processos nº E-03/9027/2012 e E-03/001/9923/2014, publicados em 22/11/2012 e 17/04/2015, com fulcro no inciso V do artigo nº 77 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Os candidatos listados naquela oportunidade – insista-se, em demonstração inequívoca de que a Administração Pública saía decididamente do terreno da discricionariedade ao reconhecer sua necessidade para a prestação do serviço – foram convocados para comparecerem no local, dia e hora fixados no edital, munidos da

¹ Cópia da deliberação do COPOF à fl. 152 do IC 19/16, que instrui a presente.

documentação especificada. Após serem habilitados pela Coordenação de Inspeção Escolar da Regional, foram encaminhados à Superintendência de Perícia Médica e Saúde Ocupacional - SPMSO/SES, para realização de perícia médica admissional.

Mais que isso, seguindo as instruções da SEEDUC no processo de investidura, os candidatos considerados aptos no exame admissional foram orientados para “*abertura de conta no banco Bradesco, a fim de que, com a investidura e posse, lá passassem a ser depositados os seus vencimentos*”, o que efetivamente foi feito por dezenas, quiçá centenas, de professores aprovados, conforme consignado em Termo de Declarações de candidato aprovado e não nomeado, acostado às fls. 250/251 do IC nº 19/16.

Em razão de tal proceder administrativo, foram firmados, por parte dos professores convocados oficialmente (e considerados aptos também em perícia médica oficial), inúmeros contratos com aquela instituição bancária para abertura de contas correntes, muitas das quais seguem abertas, não obstante a finalidade de sua abertura por pessoas de boa-fé – qual seja, o recebimento de vencimentos a serem pagos pelo Estado do Rio de Janeiro quando da conclusão do provimento/investidura – não esteja sendo observada pelo Poder Público.

O número total de candidatos convocados informados pela Secretaria de Estado de Educação – SEEDUC apresenta pequena divergência, embora seja inequívoca a ocorrência de tal convocação. Primeiramente, foi apontada a convocação de 1.649 (mil, seiscentos e quarenta e nove) candidatos². Todavia, recentemente, a SEEDUC

² Informação prestada pela Superintendência de Administração de Pessoas/SUPAP/SEEDUC nos autos do Inquérito Civil 176/11, datada de 23 de setembro de 2017, acostada às fls. 91 do Inquérito Civil nº 19/16, que instrui a presente.

noticiou a convocação, em 2016, 1.651 (mil, seiscentos e cinquenta e um) professores³.

Daquele total de convocações, a SEEDUC concluiu o processo de provimento/investidura de apenas 524 (quinhentos e vinte e quatro) candidatos. Ainda segundo a SEEDUC, 198 (cento e noventa e oito) candidatos convocados não prosseguiram por razões como faltas, desistências, inabilitações e pedidos de final de lista. Portanto, a depender do total de convocações feitas, **restam pendentes, em princípio, 927 (novecentos e vinte e sete) ou 929 (novecentos e vinte e nove) nomeações de docentes, cujos processos de investidura, enfatize-se, já foram iniciados.**

A despeito de bastante avançada em seu processo, a conclusão da investidura destes candidatos aprovados, com nomeação e posse, foi inopinadamente interrompida, ao argumento de que a crise econômico-financeira pela qual passa o Estado do Rio de Janeiro impossibilitaria a continuidade dos processos de investidura já iniciados. Este cenário pode ser assim sintetizado, nos termos informados pela própria SEEDUC⁴:

CONCURSO	CONVOCADOS	ADMITIDOS
2011 – PROFESSOR DOCENTE I – 16 HORAS	160	83
2011 – PROFESSOR DOCENTE I – 30 HORAS	112	74
2013 – PROFESSOR DOCENTE I – 16 HORAS	192	93

³ Informação prestada pela Coordenação de Processo Admissional, datada de 24 de janeiro de 2017, constante à fl. 236 do Inquérito Civil nº 19/16, que instrui a presente.

⁴ Vide resposta da SEEDUC acostada às fls. 89/96 do IC 19/16.

2013 – PROFESSOR DOCENTE I – 30HORAS	104	50
2013.2 – PROFESSOR DOCENTE I – 16 HORAS	251	67
2013.2 – PROFESSOR DOCENTE I – 30 HORAS	178	29
2014 – PROFESSOR DOCENTE I – 16 HORAS	490	89
2014 – PROFESSOR DOCENTE I – 30 HORAS	162	39
TOTAL	1649	524

Uma vez iniciado o processo de investidura, com a convocação e a realização de exames admissionais, o Estado do Rio de Janeiro demonstrou, como vimos destacando, a necessidade de contar com tais servidores, sobretudo por se tratar de serviço público essencial, como o é a educação. A avaliação da COPOF, inclusive, admitiu que não haveria impacto financeiro além daquele já previsto em orçamento, ou ainda, daquele que dantes correspondeu à despesa de pessoal da área de educação.

Em suma, a não reposição destes servidores deterioraria o desempenho da função precípua da prestação de educação pelo Estado. À vista desse cenário – do qual se extrai a conclusão de que o quadro funcional de professores não vem sendo sequer repostos –, a afirmação de que a despesa de pessoal do Estado demandado não cessa de crescer certamente não pode ser atribuída à expansão dessa área essencial. Muito pelo contrário, a afirmação do crescimento do gasto de pessoal por parte do Estado do Rio de Janeiro em um cenário como este sugere que o mesmo estaria ocorrendo ao largo da expansão do gasto com pessoal efetivo da educação ou mesmo sua reposição.

No entanto, alega o Estado que a não nomeação e posse dos candidatos convocados se deve ao Decreto Nº 45.692, de 17 de junho de 2016, por meio do qual foi decretada calamidade pública no âmbito da Administração Financeira do Estado do Rio de Janeiro. Restará evidenciado que este fundamento não se sustenta em bases constitucionais e legais. Com efeito, o decreto em tela não tem o condão de engessar e impedir a escorreita prestação da educação pública, tal como será explicitado em tópico próprio.

Corroborando esta afirmação, isto é, afirmando que a existência do Decreto por si só não constitui um impeditivo, a própria Subsecretaria de Política Fiscal, órgão integrante da administração direta do Estado demandado, asseverou que:

“(...) em que pese o Decreto de Calamidade Pública, editado em junho de 2016. S.M.J, julgo ser medida de conveniência e oportunidade da SEEDUC, considerando a grade curricular da Rede Pública e a disponibilidade e/ou falta de profissionais nas diversas áreas, a ser submetida ao Chefe do Poder Executivo Estadual”.⁵

O único reparo a ser feito à manifestação da Subsecretaria de Política Fiscal consiste em que, além de o malsinado Decreto não ser por si só um impeditivo, não há mais margem de discricionariedade no caso em tela, como adiante também se evidenciará.

Não obstante a convocação de 1.651 (um mil, seiscentos e cinquenta e um) candidatos aprovados revele a ostensiva necessidade estatal de preenchimento dos cargos vagos de Docente no quadro funcional da SEEDUC, convém acentuar que a carência de professores nas unidades escolares estaduais é fato notório, constantemente noticiado ao Ministério Público.

⁵ Fl. 153 do Inquérito Civil nº 19/16.

Apenas a título de exemplo, podem ser citadas as notícias encaminhadas anteriormente ao *Parquet* que narram a carência crônica, real e temporária, de professores no CE Alcydes Etchegoyen, no CIEP 195 Aníbal Machado, no CIEP Heitor dos Prazeres, no CE Visconde de Cairu, no CAIC Tiradentes e no CE Antonio Houaiss⁶.

Em tais escolas citadas exemplificativamente, sem adentrar no mérito da discussão quanto à correção e à legalidade na forma com que tais instrumentos são utilizados, a própria SEEDUC reconhece que *nem mesmo através de GLP ou contratação de temporários as carências estariam sendo supridas*, tudo isso em prejuízo da aquisição do conhecimento pelos discentes e do processo educacional como um todo.

A situação ora mencionada é crônica e conhecida da Administração Pública há bastante tempo, não sendo um problema pontual, mas sim de toda a rede estadual de ensino.

Neste sentido, vale consignar que, conforme atestado pela própria SEEDUC, o suprimento da carência real e temporária por meio dos instrumentos adotados de GLP e contratação temporária não é suficiente e eficiente, de forma a prejudicar a qualidade da educação pública ofertada.

Apenas a título de exemplo, os números mais recentes encaminhados ao Ministério Público demonstram que a disciplina de Física possui carência real de 823 tempos vagos; a disciplina de Arte possui carência real de 626 tempos; a disciplina de Filosofia possui carência real de 785 tempos; a disciplina de Espanhol possui carência real de 1.558 tempos; a disciplina de Matemática possui carência real de 1.580 tempos⁷.

⁶ Vide fls. 178/183 do IC 19/16.

⁷ Vide fls. 232/236 do IC 19/16.

Entretanto, isto é, em que pese a expressiva carência real, a Administração Pública utiliza, diuturnamente, mecanismos alternativos para suprimento da carência de professores, como a GLP (gratificação por lotação prioritária) e a contratação temporária. Vale ressaltar que a GLP (gratificação por lotação prioritária) é uma forma de ampliação de jornada de trabalho em Regime de Lotação Prioritária/GLP aos professores da Secretaria de Estado de Educação que estejam em efetiva regência de turma, indicados pelo critério da melhor conveniência ao serviço, segundo a SEEDUC. Por oportuno, destaca-se que, em termo de atendimento de professor aprovado em concurso público (fls. 250/251 do IC 19/16), consta a notícia de que a GLP estaria sendo oferecida tanto a docentes concursados quanto àqueles contratados temporariamente.

O instrumento da contratação temporária, incapaz de conferir uma solução definitiva ao problema, constitui – como assentado em doutrina e jurisprudência em situações semelhantes à presente – forma de preterição dos candidatos aprovados e, acrescente-se, inclusive já convocados. À guisa de exemplo, urge mencionar que o processo administrativo nº E-03/001/3528/2016 tramita para autorização de prorrogação e de novas contratações temporárias em 2017, tendo sido noticiada a ocorrência do último movimento na recente data de 14/02/2017.

Neste expediente, foi previsto o impacto financeiro do total das contratações temporárias para 2017, cujas autorizações foram solicitadas, no montante de R\$ 25.584.317,68 (vinte e cinco milhões, quinhentos e oitenta e quatro mil, trezentos e dezessete reais e sessenta e oito centavos).

Assim, apesar da existência de cargos vagos, que já integram a estrutura da Administração Pública, e de candidatos aprovados em

concursos válidos e vigentes, o Estado permanece, ressalvados os casos de cobertura de carências temporárias, preterindo candidatos aprovados através de outros instrumentos e, ao manter desfalcado seu quadro funcional na educação, causando prejuízos aos alunos e à garantia do efetivo cumprimento dos direitos constitucionalmente consagrados à educação e à qualidade de ensino.

A própria Administração Pública reconhece, expressamente, a existência de hipóteses de preterição de candidatos aprovados em concurso público por contratados temporários que viriam a suprir carências crônicas. A título de exemplo, vale consignar o item “3” do artigo 3º da Resolução SEEDUC nº 5461 de 14 de setembro de 2016⁸, que divulgou a relação nominal dos professores contratados temporariamente para o ano letivo de 2015:

*Art. 3º - Nos Anexos a que se referem os artigos anteriores, constará também a informação acerca do **tipo de vaga suprida pelo professor contratado temporariamente**, identificado pelo respectivo código numérico, na forma que segue abaixo:*

(...)

Item 3 – Vaga real em disciplina e município para a qual já foi efetivada a convocação de candidato concursado, que se encontra em processo admissional.

Em outros termos: a Secretaria de Educação atesta, explicitamente, que a **carência real** de professores da rede estadual de ensino também é suprida por contratos temporários, apesar de haver inúmeros processos de investidura em curso de docentes aprovados em concursos públicos.

Nota-se, portanto, que o comportamento estatal de paralisação dos processos de investidura já iniciados não se coaduna com o quadro de carência de professores que aflige inúmeras unidades da rede

⁸ Acostada à fl. 127 do lc nº 19/16 em anexo.

estadual de ensino, erigindo-se como verdadeiro problema crônico da política de pessoal da SEEDUC.

Mais do que insatisfatória, a situação ora narrada revela-se inconstitucional e ilegal na medida em que há candidatos aptos a preencherem vagas disponibilizadas em editais de concurso que, até o momento, não foram devidamente nomeados, a despeito de estarem sendo preteridos por instrumentos utilizados corriqueiramente pela Administração Pública. Neste sentido, cabe transcrever trecho de incontestável clareza, apresentado pela própria Secretaria de Estado de Educação– SEEDUC:

“(...) quando forem autorizadas as nomeações dos candidatos que estão com o processo admissional concluído, um quantitativo considerável de carências serão supridas. Dessa forma, esta Secretaria está aguardando tal autorização para prosseguir com as ações de provimento efetivo das vagas que persistem nas unidades escolares na Rede Estadual de Ensino”⁹.

- II -

**DAS PRELIMINARES AO MÉRITO - INEXISTÊNCIA DE
LITISPENDÊNCIA, CONEXÃO, CONTINÊNCIA E COISA JULGADA**

Não há que se falar em litispendência, conexão ou continência entre a presente ação e as ações civis públicas anteriormente ajuizadas por esta Promotoria de Justiça visando ao suprimento da carência de professores em unidades escolares específicas. Tampouco há que se falar em coisa julgada com relação àquelas ações, também referentes a situações específicas, em relação às quais já teria havido decisão definitiva.

⁹ Fl. 93 do Inquérito Civil nº 19/16.

A litispendência ocorre apenas quando se ajuíza ação idêntica a uma outra anteriormente ajuizada. Essa identidade existe quando as ações possuem as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido. Conforme será demonstrado adiante, não há identidade de pedidos nem da causa de pedir entre a presente ação e outras ajuizadas anteriormente.

No mesmo sentido, não se coloca o fenômeno da coisa julgada com relação às unidades escolares específicas que já foram objeto de ações civis públicas ajuizadas visando o suprimento de carência de professores no passado, a última delas ajuizada em 2014, uma vez que a causa de pedir na presente demanda, como será demonstrado, é diversa da que foi antes enunciada e, portanto, também diversos são os pedidos, uma vez interpretados de acordo com a causa de pedir, como determinam a melhor doutrina e jurisprudência.

No que concerne ao instituto da conexão, define o art. 55 do CPC/15 que se reputam conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir. Ora, os pedidos, assim como a causa de pedir da presente ação civil pública não são, pelas mesmas razões antes evocadas, idênticos aos das ações ajuizadas em relação a situações específicas no passado.

Naquelas ações buscava-se suprir carências de professores de maneira pontual em unidades escolares específicas. Em suas manifestações, não raro afirmava o Estado do Rio de Janeiro, naquelas oportunidades, que as carências de professores nas unidades apontadas deviam-se à movimentação corriqueira de pessoal na rede estadual de ensino, como em casos de licenças médicas, falecimentos, transferências, entre outros, sendo impossível, por essa dinâmica, manter o quadro de professores completo em todas as unidades escolares da rede.

Aliás, em desabono à formulação de demandas referentes a situações de unidades específicas, sustentava o próprio Estado do Rio de Janeiro, naquelas ocasiões, que a matéria deveria envolver uma apreciação em caráter global da administração de pessoal, exatamente como ora se coloca na presente demanda.

Atualmente, chegou-se à conclusão de que o caráter absolutamente crônico da carência de professores existente na rede estadual de ensino revela-se fruto de uma política de pessoal ineficiente por parte do Estado, o que vem impedindo uma prestação satisfatória do direito à educação.

Nesse sentido, o que se pretende na presente ação é que o Estado do Rio de Janeiro seja instado a adequar sua política de pessoal às exigências constitucionais e legais necessárias à efetivação do direito à educação, não havendo, quanto ao ponto, consideradas as especificidades do caso sob apreciação, margem de discricionariedade.

Ademais, não há que se falar em continência no presente caso, pois não há pedido mais amplo que englobe pedido menor de outra ação. Há, sim, pedidos diversos, uma vez que decorrentes de causa de pedir diversa.

Como é cediço desde o código de processo civil de 1973, a interpretação dos pedidos deve ser lógico-sistemática, ou seja, realizada de acordo com o que se aduz como causa de pedir. Nesse sentido, confira-se o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça nos seguintes julgados:

STJ - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL AgRg no REsp 1450470 ES 2014/0064530-0 (STJ)

Data de publicação: 28/10/2014

Ementa: PROCESSUAL CIVIL. LIMITES DA LIDE. INTERPRETAÇÃO LÓGICO-SISTEMÁTICA DO PEDIDO. JULGAMENTO EXTRA-PETITA. INOCORRÊNCIA. REFORMATIO

IN PEJUS. INOCORRÊNCIA. 1. Não há julgamento extra-petita no provimento jurisdicional firmado após compreensão lógico-sistemática do pedido, entendido como "aquilo que se pretende com a instauração da demanda" (AgRg no REsp 1155859/MT, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, DJe 04/02/2014), eis que "o pedido não é apenas o que foi requerido em um capítulo específico ao final da petição inicial, mas, sim, o que se pretende com a instauração da demanda, sendo extraído de interpretação lógico-sistemática da inicial como um todo" (AgRg no REsp 1284020/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 06/03/2014). 2. Agravo regimental não provido.

STJ - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL AgRg no REsp 1198808 ES 2010/0115250-4 (STJ)

Data de publicação: 01/06/2011

Ementa: *PROCESSUAL CIVIL. JULGAMENTO EXTRA PETITA. INEXISTÊNCIA. INTERPRETAÇÃO LÓGICO-SISTEMÁTICA DOS PEDIDOS. 1. O Acórdão recorrido encontra-se em consonância com o entendimento desta Corte, segundo o qual o pedido deve ser extraído a partir de uma interpretação lógico-sistemática de toda a petição inicial. 2. "O pedido feito com a instauração da demanda emana de interpretação lógico-sistemática da petição inicial, não podendo ser restringido somente ao capítulo especial que contenha a denominação 'dos pedidos', devendo ser levados em consideração, portanto, todos os requerimentos feitos ao longo da peça inaugural, ainda que implícitos. Assim, se o julgador se ateuve aos limites da causa, delineados pelo autor no corpo da inicial, não há falar em decisão citra, ultra ou extra petita." (AgRg no REsp 243.718/RS, Rel. Rel. Vasco Della Giustina (Desembargador convocado do TJ/RS), Terceira Turma, julgado em 28.9.2010, DJe 13.10.2010.) Agravo regimental improvido.*

Atualmente, por expressa previsão do artigo 322, § 2º do CPC/15, a interpretação dos pedidos dar-se-á pelo conjunto da postulação. A esse respeito, nas precisas palavras de Fred Didier:

A interpretação sistemática é técnica que também se aplica à interpretação do pedido. O § 2º do art. 322 consagra uma regra de interpretação: o pedido há de ser interpretado de acordo com o conjunto da postulação - regra simétrica à prevista para a interpretação da contestação.

*A causa de pedir, como fundamento do pedido é, portanto, dado imprescindível para a correta interpretação da postulação.
{...}*

Mesmo antes do CPC atual, o STJ entendeu que o pedido há de ser interpretado de acordo com o conjunto da postulação: o pedido deve ser inferido a partir de uma exegese lógico-

sistêmica do completo teor da petição inicial, razão pela qual não pode ser considerado como ultra petita o julgado que o interpreta de forma ampla e concede à parte aquilo que foi efetivamente pretendido com o ajuizamento da ação (STJ, 3ª T., REsp n. 1.049.560-MG, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. em 4.11.2010)¹⁰
(...)

Portanto, não há que se falar em identidade de pedidos entre a presente demanda e outras anteriormente ajuizadas nos moldes descritos acima, pois o conjunto de fatos e fundamentos jurídicos era distinto do que hoje se vislumbra.

- III – DO MÉRITO

III.1 - DA VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ÀS VAGAS OFERECIDAS EM EDITAL E DO DIREITO SUBJETIVO À NOMEAÇÃO E POSSE DOS CANDIDATOS APROVADOS

Sob outro enfoque, tem-se que, realizado concurso público com a definição do número de vagas disponíveis, a jurisprudência dos Tribunais Superiores é hoje pacífica no sentido da existência de verdadeiro direito subjetivo à nomeação e posse em favor dos candidatos aprovados, respeitadas, obviamente, a ordem classificatória e os casos legais de reserva de vagas.

A centralidade e importância do concurso público é destacada pela Magna Carta, que exige, para a investidura em cargo ou emprego público, a sua prévia realização, nos termos do art. 37, inciso II, *verbis*:

“Art. 37. *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade,*

¹⁰ DIDIER JR, Fredie. Curso de direito processual civil: Introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 18ª Ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016, pg. 596.

impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão de livre nomeação e exoneração;” (grifou-se).

Dessa forma, percebe-se nitidamente que o concurso público é regra constitucional moralizadora, pois, no regime republicano, trata-se do único meio idôneo para a seleção de servidores públicos.

Como já adiantado, a jurisprudência pátria evoluiu consideravelmente a respeito do tema, partindo da ideia inicial de que a aprovação em concurso gerava singela expectativa de direito (STF – ADIN – 2931/2003), **passando à tese, hoje pacífica, no sentido da existência de verdadeiro direito subjetivo à nomeação e posse por parte dos candidatos aprovados dentro do número de vagas previsto no edital.**

Para corroborar essa orientação, é emblemática a decisão proferida pelo plenário do **Supremo Tribunal Federal**, por unanimidade, por ocasião do julgamento do RE 598.099/MS, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONCURSO PÚBLICO. PREVISÃO DE VAGAS EM EDITAL. DIREITO À NOMEAÇÃO DOS CANDIDATOS APROVADOS.

I. DIREITO À NOMEAÇÃO. CANDIDATO APROVADO DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS PREVISTAS NO EDITAL. *Dentro do prazo de validade do concurso, a Administração poderá escolher o momento no qual se realizará a nomeação, mas não poderá dispor sobre a própria nomeação, a qual, de acordo com o edital, passa a constituir um direito do concursando aprovado e, dessa forma, um dever imposto ao poder público. Uma vez publicado o edital do concurso com número específico de vagas, o ato da Administração que declara os candidatos aprovados no certame cria um dever de nomeação para a própria*

Administração e, portanto, um direito à nomeação titularizado pelo candidato aprovado dentro desse número de vagas.

II. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. BOA-FÉ. PROTEÇÃO À CONFIANÇA. *O dever de boa-fé da Administração Pública exige o respeito incondicional às regras do edital, inclusive quanto à previsão das vagas do concurso público. Isso igualmente decorre de um necessário e incondicional respeito à segurança jurídica como princípio do Estado de Direito. Tem-se, aqui, o princípio da segurança jurídica como princípio de proteção à confiança. Quando a Administração torna público um edital de concurso, convocando todos os cidadãos a participarem de seleção para o preenchimento de determinadas vagas no serviço público, ela impreterivelmente gera uma expectativa quanto ao seu comportamento segundo as regras previstas nesse edital. Aqueles cidadãos que decidem se inscrever e participar do certame público depositam sua confiança no Estado administrador, que deve atuar de forma responsável quanto às normas do edital e observar o princípio da segurança jurídica como guia de comportamento. Isso quer dizer, em outros termos, que o comportamento da Administração Pública no decorrer do concurso público deve se pautar pela boa-fé, tanto no sentido objetivo quanto no aspecto subjetivo de respeito à confiança nela depositada por todos os cidadãos.*

III. SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO. CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO. *Quando se afirma que a Administração Pública tem a obrigação de nomear os aprovados dentro do número de vagas previsto no edital, deve-se levar em consideração a possibilidade de situações excepcionalíssimas que justifiquem soluções diferenciadas, devidamente motivadas de acordo com o interesse público. Não se pode ignorar que determinadas situações excepcionais podem exigir a recusa da Administração Pública de nomear novos servidores. Para justificar o excepcionalíssimo não cumprimento do dever de nomeação por parte da Administração Pública, é necessário que a situação justificadora seja dotada das seguintes características: a) *Superveniência*: os eventuais fatos ensejadores de uma situação excepcional devem ser necessariamente posteriores à publicação do edital do certame público; b) *Imprevisibilidade*: a situação deve ser determinada por circunstâncias extraordinárias, imprevisíveis à época da publicação do edital; c) *Gravidade*: os acontecimentos extraordinários e imprevisíveis devem ser extremamente graves, implicando onerosidade excessiva, dificuldade ou mesmo impossibilidade de cumprimento efetivo das regras do edital; d) *Necessidade*: a solução drástica e excepcional de não cumprimento do dever de nomeação deve ser extremamente necessária, de forma que a Administração somente pode adotar tal medida quando absolutamente não existirem outros meios menos gravosos para lidar com a situação excepcional e imprevisível. De toda forma, a recusa de nomear candidato aprovado dentro do número de vagas deve ser devidamente motivada e, dessa forma, passível de controle pelo Poder Judiciário.*

IV. FORÇA NORMATIVA DO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. *Esse entendimento, na medida em que atesta a existência de um direito subjetivo à nomeação, reconhece e preserva da melhor forma a força normativa do princípio do concurso público, que vincula diretamente a Administração. É preciso reconhecer que a efetividade da exigência constitucional do concurso público, como uma incomensurável conquista da cidadania no Brasil, permanece condicionada à observância, pelo Poder Público, de normas de organização e procedimento e, principalmente, de garantias fundamentais que possibilitem o seu pleno exercício pelos cidadãos. O reconhecimento de um direito subjetivo à nomeação deve passar a impor limites à atuação da Administração Pública e dela exigir o estrito cumprimento das normas que regem os certames, com especial observância dos deveres de boa-fé e incondicional respeito à confiança dos cidadãos. O princípio constitucional do concurso público é fortalecido quando o Poder Público assegura e observa as garantias fundamentais que viabilizam a efetividade desse princípio. Ao lado das garantias de publicidade, isonomia, transparência, impessoalidade, entre outras, o direito à nomeação representa também uma garantia fundamental da plena efetividade do princípio do concurso público.*

V. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO”.

Assim, sendo o candidato aprovado em concurso público, dentro do número de vagas previsto no edital, não há faculdade para a Administração Pública em proceder ou não à sua nomeação e posse, uma vez que, **antes de deflagrar o concurso, deve a Administração realizar estudo prévio e criterioso acerca do quantitativo exato de recursos humanos necessários ao serviço público.**

Também o **Superior Tribunal de Justiça** vem reconhecendo o direito à nomeação e à posse de candidatos aprovados dentro do número de vagas previsto no edital, conforme se vê das ementas abaixo transcritas:

“ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - CONCURSO - APROVAÇÃO DE CANDIDATO DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS REVISTAS EM EDITAL - DIREITO LÍQUIDO E CERTO À NOMEAÇÃO E À POSSE NO CARGO - RECURSO PROVIDO. 1. Em conformidade com jurisprudência pacífica desta Corte, o candidato aprovado em concurso público, dentro do número de vagas previstas em edital, possui direito líquido e certo à nomeação e à posse. 2. A partir da veiculação, pelo instrumento convocatório, da necessidade de a Administração prover determinado

número de vagas, a nomeação e posse, que seriam, a princípio, atos discricionários, de acordo com a necessidade do serviço público, tornam-se vinculados, gerando, em contrapartida, direito subjetivo para o candidato aprovado dentro do número de vagas previstas em edital. Precedentes. 3. Recurso ordinário provido. (Processo: RMS 20718 / SP - Relator(a): Ministro PAULO MEDINA (1121) - Órgão Julgador: T6 - SEXTA TURMA - Data do Julgamento: 04/12/2007)

DECISÃO: Trata-se de recurso especial interposto por CELSO LUIZ ARAGÃO CUNHA E OUTROS, com fulcro no art. 105, III, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal, contra v. do e. Tribunal Regional Federal da 2ª Região calcado no entendimento de que a Administração Pública não tem o dever de nomear candidatos aprovados em concurso público, ainda que aprovados dentro do número de vagas. Nas razões do especial, alegam violação aos arts. 10 da Lei n. 8.112/90 e 1º do Decreto n. 1.285/94. Sustentam, em síntese, que o fato de terem sido aprovados dentro do número de vagas no concurso público para o cargo de Fiscal do Trabalho asseguraria o direito à nomeação. Sobre o tema, menciona existência de divergência jurisprudencial. Contra-razões às fls. 303/306. Admitido o recurso na origem, os autos foram remetidos a esta c. Corte. É o relatório. Decido. **Pacificou-se na c. Terceira Seção deste e. Tribunal o entendimento segundo o qual "Os aprovados em concurso público de provas ou provas e títulos possuem, apenas, expectativa de direito ao provimento no cargo, quando não classificados dentro do número de vagas previstas em edital."** (MS 11992/DF, 3ª Seção, Rel. Min. Paulo Medina, DJU de 02/04/2007). (Processo: REsp 918687 - Relator(a): Ministro FELIX FISCHER - Data da Publicação: 06/02/2009)".

A contemporânea jurisprudência do **Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por suas diversas Câmaras, reverbera o direito subjetivo à posse do concursando classificado dentro do número de vagas previstas no edital do certame.** Dentre dezenas de decisões neste sentido, vale colecionar as seguintes, meramente a título exemplificativo:

0094434-52.2009.8.19.0004 - REEXAME NECESSÁRIO 1ª

Ementa

DES. HENRIQUE DE ANDRADE FIGUEIRA - Julgamento: 16/12/2011 - DÉCIMA SÉTIMA CÂMARA CÍVEL ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. CANDIDATO APROVADO DO NÚMERO DE VAGAS OFERECIDAS NO EDITAL. DIREITO À NOMEAÇÃO. Ação de obrigação de fazer em que se pretende condenar o Réu a nomear e dar posse às Autoras,

aprovadas em concurso público dentro das vagas ofertadas no edital do certame. Segundo atual entendimento do E. Superior Tribunal de Justiça e desta Alta Corte, a aprovação em concurso público dentro do número de vagas oferecidas no edital confere ao candidato direito subjetivo à nomeação e posse. A alegação de indisponibilidade orçamentário-financeira é incapaz afastar o direito das Autoras. Sentença mantida.

Decisão Monocrática: 16/12/2011

0000711-42.2009.8.19.0080 - REEXAME NECESSÁRIO 1ª

Ementa

DES. CARLOS EDUARDO PASSOS - Julgamento: 14/12/2011 - SEGUNDA CÂMARA CÍVEL

CONCURSO PÚBLICO. Direito subjetivo à nomeação e posse de candidato aprovado dentro do número de vagas previsto no edital. Entendimento adotado pelo Pretório Excelso em julgamento de recurso em que foi reconhecida a repercussão geral da matéria. Reexame necessário a que se nega seguimento. **Decisão Monocrática: 14/12/2011**

0024694-82.2010.8.19.0000 - MANDADO DE SEGURANÇA

3ª Ementa

DES. MARIO GUIMARÃES NETO - Julgamento: 13/12/2011 - DÉCIMA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL

EMENTA - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - MANDADO DE SEGURANÇA - CONCURSO PÚBLICO - APROVAÇÃO DA IMPETRANTE DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS - PRAZO DE VALIDADE DO CERTAME EXPIRADO, TENDO SIDO CONVOCADA APENAS PARTE DOS CANDIDATOS APROVADOS - DIREITO SUBJETIVO DA IMPETRANTE À NOMEAÇÃO - DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE ATUAR COM OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA LEALDADE, DA BOA-FÉ ADMINISTRATIVA E DA SEGURANÇA JURÍDICA - ACOLHIMENTO DO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CONCESSÃO DA SEGURANÇA INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE - DESCABIMENTO DA PRETENSÃO VOLTADA A REDISCUTIR MATÉRIA DEVIDAMENTE ENFRENTADA PELA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL - EMBARGOS CONHECIDOS E REJEITADOS DECISÃO MANTIDA.

Decisão Monocrática: 09/06/2011

0003665-77.2005.8.19.0023 - APELAÇÃO 1ª Ementa

DES. DENISE LEVY TREDLER - Julgamento: 08/11/2011 - DÉCIMA NONA CÂMARA CÍVEL

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

CONCURSO PUBLICO MUNICIPAL

APROVAÇÃO DENTRO DO NUMERO DE VAGAS

DIREITO SUBJETIVO A NOMEAÇÃO

PRINCIPIO DA PUBLICIDADE

VINCULAÇÃO AO EDITAL

Direito Administrativo. Ação Civil Pública. Lei que cria cargos em comissão para o exercício de funções técnicas. Controle de constitucionalidade, que deve ser exercido pelo Supremo Tribunal Federal, sob pena de usurpação de poderes.

Controvérsia constitucional que não se trata de mera questão incidental. Análise dos pedidos de declaração de nulidade dos atos administrativos praticados com base na lei objeto da demanda e de condenação do réu a obrigação de não fazer, consistente em não lotar servidores ocupantes de cargos em comissão ou não-aprovados em concurso, que restaram prejudicados por dependerem do exame de constitucionalidade de lei. Aprovação em concurso público, dentro do número de vagas previsto no edital que se mostra direito subjetivo à nomeação do candidato. Parcial provimento do recurso.

Ementário: 48/2011 - N. 1 - 09/12/2011

Precedente Citados: STF Rcl 1733/SP, Rel. Min. Celso de Mello, julgada em 07/03/2003. STJ RMS23331/RO, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 16/03/2010.

0024298-08.2010.8.19.0000 - MANDADO DE SEGURANÇA

2ª Ementa

DES. JESSE TORRES - Julgamento: 26/10/2011 - SEGUNDA CÂMARA CÍVEL

MANDADO DE SEGURANÇA. Concurso público. Direito subjetivo à nomeação de candidato aprovado e classificado entre as vagas previstas no edital, no prazo de validade do certame. Recente orientação do Supremo Tribunal Federal em Recurso Extraordinário incidente de Repercussão Geral (Informativo nº 635). Presentes as condições específicas da segurança: o direito líquido e certo e a ilegalidade ou abuso de poder do ato de autoridade. Concessão da ordem.

III.2 - DA VINCULAÇÃO EXACERBADA NO PRESENTE CASO PELA EFETIVA CONVOCAÇÃO DOS CANDIDATOS E INÍCIO DO PROCESSO DE INVESTIDURA

Além da consolidada jurisprudência e doutrina acima evocadas relativamente à vinculação da Administração Pública ao edital, o presente caso reveste-se de uma candente particularidade. Tal particularidade revela que a Administração, em razão de seus próprios atos, saiu inteiramente do terreno da discricionariedade, tornando patente e inequívoca a necessidade que tem de contar com os profissionais aprovados em concurso público.

Isto porque, não bastasse a aprovação em concurso público de provas e títulos, os candidatos foram oficialmente *convocados*, de sorte que a Administração Pública não só reconhecia a necessidade de preenchimento das vagas previstas em edital como também, mais que isso, já reconhecera de forma inequívoca, por meio de sua conduta, estar presente a oportunidade de deflagração do processo de investidura, que foi efetivamente iniciado.

No caso vertente, portanto, o provimento se iniciou com a convocação formal. Convocação esta que não se deu aleatoriamente, mas de acordo com as necessidades que a própria Administração Pública reconhecia haver em cada ponto de sua rede. Tal conduta é, de forma patente e cristalina, lógica e materialmente incompatível com qualquer alegação de discricionariedade na conclusão do processo de provimento.

Mas a Administração Pública ainda foi mais longe. Submeteu os candidatos convocados a processos admissionais, por ela própria conduzidos e coordenados, inculcando nas pessoas que de boa-fé atenderam à convocação oficial a certeza – como seria lógico inferir em tal situação – que seriam nomeados caso considerados aptos na perícia médica.

Pois bem, o Estado realizou tais perícias e, aprofundando ainda mais o conjunto de condutas administrativas que tornam inequívoco o seu propósito de contar com tais profissionais para repor o quadro efetivo, orientou tais pessoas a abrirem contas bancárias junto ao Banco Bradesco, a fim que lá recebessem seus vencimentos tão logo se concluísse o processo de investidura que, aos olhos dos convocados de boa-fé, estava bem próximo no seu horizonte profissional. Tais contratos bancários foram então firmados, seguindo a orientação dada pela Administração Pública, senão pela totalidade ao menos por grande parte dos convocados.

Está-se, portanto, diante de situação peculiaríssima, na qual, por qualquer ponto de vista, resta nítido que a Secretaria de Educação tinha absoluta consciência e certeza da necessidade dos atos administrativos que praticava visando à reposição de seu quadro funcional.

III.3 - DA PRETERIÇÃO DE APROVADOS ATRAVÉS DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA

Segundo a mais moderna jurisprudência, uma vez comprovada a necessidade de pessoal e a existência de vaga, configura-se preterição de candidato aprovado em concurso público o preenchimento de vaga, ainda que de forma temporária, tal como cabalmente demonstrado no caso em apreço.

O Superior Tribunal de Justiça, inclusive, já se posicionou no sentido de que há direito à nomeação do candidato aprovado mesmo quando ultrapassado o número de vagas disponibilizados em concurso público, quando a Administração Pública manifesta, por ato inequívoco, a necessidade do preenchimento de novas vagas, como sói ocorrer quando se está diante, tal qual no caso vertente, de ostensiva e contínua contratação temporária. Veja-se, neste sentido:

ADMINISTRATIVO - RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA - CONCURSO PÚBLICO - NECESSIDADE DO PREENCHIMENTO DE VAGAS, AINDA QUE EXCEDENTES ÀS PREVISTAS NO EDITAL, CARACTERIZADA POR ATO INEQUÍVOCO DA ADMINISTRAÇÃO - DIREITO SUBJETIVO À NOMEAÇÃO - PRECEDENTES.

1. A aprovação do candidato, ainda que fora do número de vagas disponíveis no edital do concurso, lhe confere direito subjetivo à nomeação para o respectivo cargo, se a Administração Pública manifesta, por ato inequívoco, a necessidade do preenchimento de novas vagas.

2. A desistência dos candidatos convocados, ou mesmo a sua desclassificação em razão do não preenchimento de determinados requisitos, gera para os seguintes na ordem de classificação direito subjetivo à nomeação, observada a

quantidade das novas vagas disponibilizadas.

3. Hipótese em que o Governador do Distrito Federal, mediante decreto, convocou os candidatos do cadastro de reserva para o preenchimento de 37 novas vagas do cargo de Analista de Administração Pública - Arquivista, gerando para os candidatos subsequentes direito subjetivo à nomeação para as vagas não ocupadas por motivo de desistência.

4. Recurso ordinário em mandado de segurança provido.

Neste sentido, a autorização da COPOF para convocação e nomeação de 3.000 (três mil) candidatos aprovados com vistas tão somente à reposição, demonstra a inequívoca comprovação de necessidade de pessoal e de existência de vaga no âmbito da Administração Pública. Ainda que não se adira àquele número, o próprio demandado deu curso à deflagração do processo de investidura de boa parcela daquele quantitativo.

Além disso, a própria SEEDUC reconhece expressamente que o preenchimento de vagas em aberto através de contratação temporária **não se erige em medida eficiente ou satisfativa do crônico problema de carência de professores , a despeito de tal problema** afetar a adequada prestação do serviço educacional. A SEEDUC ratifica, ainda, que:

“(...) quando forem autorizadas as nomeações dos candidatos que estão com o processo admissional concluído, um quantitativo considerável de carências serão supridas. Dessa forma, esta Secretaria está aguardando tal autorização para prosseguir com as ações de provimento efetivo das vagas que persistem nas unidades escolares da Rede Estadual de Educação”.¹¹

No entanto, a Administração Pública insiste na opção recorrente de medidas episódicas, insuficientes e não resolutivas, como a contratação temporária de professores.

¹¹ Fl. 93 do IC 19/16.

A título de exemplo, cabe citar que está em curso o procedimento administrativo nº E-03/3528/2016¹², que visa à autorização para a contratação temporária de professores no ano de 2017, a despeito de haver, frise-se mais uma vez, 1.651 ou 1.649 candidatos professores aprovados em concurso público, já convocados e no aguardo da finalização do processo de investidura, com nomeação e posse¹³. Fica evidente, portanto, ressalvada a cobertura de carências estritamente temporárias, a clara preterição destes candidatos, em prol da realização de contratação temporária.

As contratações eventualmente autorizadas – aqui incluídas as de toda e qualquer natureza, ou seja, não nos referimos apenas àquelas que suprem carências crônicas – terão impacto financeiro estimado da ordem de R\$ 25.584.317,68 (vinte e cinco milhões, quinhentos e oitenta e quatro reais mil, trezentos e dezessete reais e sessenta e oito centavos), conforme afirmado pela SEEDUC, através da Subsecretaria de Gestão de Pessoas¹⁴.

Consoante os ditames constitucionais e cristalina jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a contratação temporária somente deve ser utilizada pela Administração Pública nos casos expressamente admitidos, devendo-se comprovar a sua imprescindibilidade, sobretudo na seara da educação pública, haja vista a sua caracterização como serviço público essencial, cuja prestação deve ser contínua.

Nesse sentido caminha a jurisprudência do STF:

¹² Cópia escaneada do procedimento administrativo nº E-03/3528/2016 instruí a presente exordial.

¹³ Conforme números informados pela SEEDUC, nos Inquéritos Cíveis 19/16 e 176/11, respectivamente.

¹⁴ Fl. 233 do IC 19/16.

*Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI COMPLEMENTAR 22/2000, DO ESTADO DO CEARÁ. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PROFESSORES DO ENSINO BÁSICO. CASOS DE LICENÇA. TRANSITORIEDADE DEMONSTRADA. CONFORMAÇÃO LEGAL IDÔNEA, SALVO QUANTO A DUAS HIPÓTESES: EM QUAISQUER CASOS DE AFASTAMENTO TEMPORÁRIO (ALÍNEA “F” DO ART. 3º). PRECEITO GENÉRICO. IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO E OUTROS (§ ÚNICO DO ART. 3º). METAS CONTINUAMENTE EXIGÍVEIS. 1. **O artigo 37, IX, da Constituição exige complementação normativa criteriosa quanto aos casos de “necessidade temporária de excepcional interesse público” que ensejam contratações sem concurso.** Embora recrutamentos dessa espécie sejam admissíveis, em tese, mesmo para atividades permanentes da Administração, **fica o legislador sujeito ao ônus de especificar, em cada caso, os traços de emergencialidade que justificam a medida atípica.** 2. A Lei Complementar 22/2000, do Estado do Ceará, autorizou a contratação temporária de professores nas situações de “a) licença para tratamento de saúde; b) licença gestante; c) licença por motivo de doença de pessoa da família; d) licença para trato de interesses particulares; e) cursos de capacitação; e f) e outros afastamentos que repercutam em carência de natureza temporária”; e para “fins de implementação de projetos educacionais, com vistas à erradicação do analfabetismo, correção do fluxo escolar e qualificação da população cearense” (art. 3º, § único). 3. As hipóteses descritas entre as alíneas “a” e “e” indicam ocorrências alheias ao controle da Administração Pública cuja superveniência pode resultar em desaparecimento transitório do corpo docente, permitindo reconhecer que a emergencialidade está suficientemente demonstrada. O mesmo não se pode dizer, contudo, da hipótese prevista na alínea “f” do art. 3º da lei atacada, que padece de generalidade manifesta, e cuja declaração de inconstitucionalidade se impõe. 4. Os projetos educacionais previstos no § único do artigo 3º da LC 22/00 correspondem a **objetivos corriqueiros das políticas públicas de educação praticadas no território nacional. Diante da continuada imprescindibilidade de ações desse tipo, não podem elas ficar à mercê de projetos de governo casuísticos, implementados por meio de contratos episódicos, sobretudo quando a lei não tratou de designar qualquer contingência especial a ser atendida.** 5. Ação julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais a alínea “f” e o § único do art. 3º da Lei Complementar 22/00, do Estado do Ceará, com efeitos modulados para surtir um ano após a data da publicação da ata de julgamento. ADI 3721/CE, Rel. Min. Teori Zavascki, tribunal pleno, DJ 09/06/2016.*

Com muito mais razão, a contratação temporária para o exercício das mesmas funções para as quais se realizou concurso público configura preterição quando a própria Administração Pública autorizou, iniciou e interrompeu o processo de investidura de professores aprovados em concurso público. Deve-lhe ser imposto, por conseguinte, o dever de nomear e empossar os docentes convocados que se encontram em tal situação e cuja investidura permita o provimento de cargo vago.

III.4 - DA INCONSISTÊNCIA DO ARGUMENTO RELATIVO AO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL. A LRF E A EXCEÇÃO NO CASO DA EDUCAÇÃO

O argumento que vem sendo utilizado pelo Estado do Rio de Janeiro para justificar a não nomeação e posse dos candidatos aprovados em concursos públicos para o cargo de docente – 16h e 30h, promovidos pela SEEDUC, de forma a impedir a conclusão dos respectivos processos de investidura, é a atual crise financeira, cujo estopim ocorreu no ano de 2016.

Em razão do cenário econômico-financeiro suportado pelo Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 7.483, de 08 de novembro de 2016, reconheceu o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira, já decretado através do Decreto nº 45.692/2016, de 17 de junho de 2016.

Enquanto durar o estado de calamidade pública¹⁵, o artigo 3º da Lei Estadual nº 7.483/2016 prevê que ficará sobrestada a validade dos concursos públicos realizados ou homologados antes da edição do Decreto nº 45.692/2016, até, no máximo, a vigência desta Lei.

No entanto, a própria Lei Estadual nº 7.483/2016, no artigo 4º, prevê, textualmente, que os créditos orçamentários abertos durante a vigência do estado de calamidade pública tenham alocação prioritária específica:

Os créditos orçamentários abertos durante a vigência do estado de calamidade pública deverão considerar prioritariamente as despesas com Saúde, Educação,

¹⁵O prazo de estado de calamidade pública, consoante o artigo 1º da referida Lei, pode se estender até 31 de dezembro de 2017.

Assistência Social e o pagamento de servidores ativos, inativos e pensionistas.

Sendo assim, em que pese a necessidade de reorganização e readequação das finanças do Estado no cenário atual, a legislação estadual, malgrado seus vícios, acolhe um salutar princípio reitor mais geral que sinaliza que tal ajuste deve se dar sem prejuízo da efetiva **PRIORIZAÇÃO** nas áreas da **EDUCAÇÃO, saúde, assistência social e pagamento de servidores ativos, inativos e pensionistas, caminhando, aliás, na mesma linha do já expressamente ordenado na própria Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Com efeito, os artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/00, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), atendendo ao disposto no art. 169 da Constituição Federal, estabelecem os limites percentuais de gastos com pessoal para todos os entes da Federação, para os Poderes e Ministério Público.

O artigo 22, parágrafo único, IV da LRF, por sua vez, estabelece exceções à contenção de despesas previstas no *caput*, uma vez atingido o percentual de 95% do limite de gastos com pessoal. Diante do atingimento do limite prudencial, veda-se o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, **RESSALVADA A REPOSIÇÃO DECORRENTE DE APOSENTADORIA OU FALECIMENTO DE SERVIDORES DAS ÁREAS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E SEGURANÇA.**

A eloquência e o caráter inequívoco de tal ressalva quanto à educação tornam imperativa a transcrição do dispositivo pertinente, *in verbis*:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

*Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, **são vedados** ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:*

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, RESSALVADA A REPOSIÇÃO DECORRENTE DE APOSENTADORIA OU FALECIMENTO DE SERVIDORES DAS ÁREAS DE EDUCAÇÃO, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias (grifamos).

Nota-se, pois, que o legislador, diante de serviços públicos essenciais, excepcionou a contenção de despesas com pessoal diante de um cenário de escassez. Significa dizer que, em casos de necessidade de redução de gastos com pessoal para adequação às normas previstas na LRF, as áreas de educação, saúde e segurança pública devem ser resguardadas, permitindo-se a reposição de cargos vagos decorrentes de aposentadoria ou falecimento nestes setores.

Ou seja, a lei cria uma obrigatoriedade de, no caso de ser ultrapassado o limite prudencial com gastos de pessoal, o ajuste de despesas de pessoal ocorra sem qualquer prejuízo à efetivação daqueles provimentos de cargos ali referidos nas áreas de educação, saúde e segurança, a fim de que a prestação dos referidos serviços públicos seja mantida incólume diante de sua relevância para a população.

As exceções previstas em lei, ademais, devem ser objeto de analogia para abarcar a hipótese de provimento de cargos para reposição decorrente de exoneração ou demissão. Frise-se que, em todas estas situações, haverá mera substituição de servidor, uma vez já

existente a prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Esta, inclusive, é a lógica presente no brocardo *ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositivo* - onde há a mesma razão, deve existir o mesmo direito.

Este foi o entendimento esposado brilhantemente pela Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul no Parecer n° 13.786/13, que esquadrinhou o tema em apreço:

Na realidade, a mera substituição não constitui aumento de despesa vedado pela LRF, uma vez que a remuneração dos servidores é despesa obrigatória de caráter continuado prevista na lei de diretrizes orçamentárias e no orçamento, não se podendo presumir que a lei complementar visasse a diminuir o comprometimento dos gastos com pessoal através de esdrúxulo ingresso de receita proveniente da exoneração a pedido de servidores.

Tampouco seria necessário excepcionar (no art. 22) a substituição de servidores de qualquer área, tendo em vista que, como se viu, ali ocorre aumento de despesa que pela lei assim não é considerado, enquanto aqui efetivamente não ocorre criação de nova despesa ou majoração da já existente, consistindo em mera reposição de servidor, enquanto o gasto se mantém como previsto no orçamento e na LDO.

*Esse o motivo de excepcionar, **somente nas áreas de saúde, educação e segurança**, a reposição por morte ou aposentadoria, situações em que não está autorizada a nomeação em qualquer outra área.*

Até porque a exoneração a pedido do servidor caracteriza fato estranho à vontade do administrador que, certamente, pudesse optar, manteria aquele já treinado nas atividades próprias do cargo. [...]

Em conclusão: o objetivo da norma não é inviabilizar o Estado ou impedir a realização das metas que constitucionalmente lhe foram atribuídas, mas obrigar à programação orçamentária com vistas a alcançar o equilíbrio entre os gastos e a efetivação da finalidade pública.

Assim, a LRF não veda a nomeação de servidores em substituição a outros que voluntariamente se tenham exonerado, uma vez que a remuneração dos servidores – despesa obrigatória de caráter continuado – já vem programada na LDO e no orçamento.

Além de todo o exposto, corroborando o caráter de mera reposição das convocações, no bojo do Inquérito Civil n° 19/16 há

manifestação da Comissão de Planejamento Orçamentário - COPOF da Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ em que informa terem seus membros se manifestado favoravelmente ao provimento de 3.000 (três mil) cargos vagos de professores.

Naquela ocasião, a COPOF explicitou que a Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG declarava em seu parecer que a o provimento dos cargos pretendidos não causaria desequilíbrio financeiro e orçamentário por tratar-se de mera **reposição** de servidores. Confirma-se a manifestação da COPOF em reunião realizada em 26 de fevereiro de 2015¹⁶, *in verbis*:

Continuando, no processo E- 03/001/9923/2014, a SEEDUC propõe a convocação de 3.0000 professores aprovados em concurso públicos, dos quais 1.000 terão carga horária de 16 horas e 2.0000 de 30 horas, para atender a reposição de profissionais ao longo do exercício. A SEPLAG declara, em seu parecer, que a admissão dos profissionais não irá gerar desequilíbrio no orçamento da SEEDUC, por se tratar de reposição, concluindo pela inexistência de óbice à contratação solicitada. Os Membros da Comissão deliberaram favoravelmente à contratação pretendida visando garantir a continuidade da função precípua da Secretaria de Educação¹⁷.

Ademais, em 17 de novembro de 2016, ao ser indagada por esta Promotoria de Justiça acerca da previsão para nomeação de candidatos aprovados nos concursos públicos realizados pela SEEDUC para professor docente I (16h e 30h – 2011, 2013, 2013.2, 2014) e que foram considerados aptos no exame admissional, porém não nomeados, a Secretaria de Estado de Fazenda afirma que:

Em que pese o Decreto de Calamidade Pública, editado em julho de 2016, S.M.J, julgo ser de medida de conveniência e oportunidade da SEEDUC, considerando a grade curricular da Rede Pública e a disponibilidade e/ou falta de profissionais nas

¹⁶ Fls. 146/153 do IC nº 19/16.

¹⁷Fl. 149 do IC nº 19/16.

*diversas áreas, a ser submetida ao Chefe do Poder Executivo Estadual.*¹⁸

Depreende-se do documento mencionado que o próprio Estado, através de sua Secretaria de Fazenda, admite que, não obstante a crise econômico-financeira pela qual passa o Estado, a convocação dos candidatos aprovados nos referidos concursos não esbarraria em impeditivo irremovível do ponto de vista fiscal.

Cabe salientar que existe previsão expressa na Lei de Responsabilidade Fiscal quanto às medidas que devem ser adotadas pelo administrador público a fim de reequilibrar as contas públicas caso venha a ser atingido o limite previsto no artigo 22, parágrafo único da LC 101/00.

Outrossim, tomando-se por base a *mens legis*, caso seja atingido o limite prudencial, deve-se proceder à adequação dos gastos, tal como previsto no artigo 23 da LRF, ressalvados os setores excepcionados no inciso IV do parágrafo único do artigo 22. Desta forma, havendo percentual excedente, este deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, para tanto, as medidas previstas no artigo 169, parágrafos 3º e 4º da Constituição Federal¹⁹.

¹⁸ Fl. 153 do IC nº 19/16..

¹⁹ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
(Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Neste sentido, confira-se trecho do Parecer/Consulta TC 010/2015 – Plenário do proferido pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo, a respeito do tema em análise:

Observe-se que, a partir do quadrimestre em que se constata a superação do limite prudencial, algumas condutas são vedadas ao Poder ou órgão que houver incorrido em excesso. Tais medidas visam a evitar a extrapolação dos percentuais previstos no art. 20, que demandam providências mais drásticas. O art. 23 da LRF estabelece o caminho a ser seguido pelo gestor no último caso:

*Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, **o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro**, adotando-se, entre outras, **as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.***

(...)

Portanto, conclui-se de todos os entendimentos exarados a respeito da interpretação conferida aos artigos 22 e 23 da LRF, que o provimento de cargos para repor vacâncias nas áreas de educação, saúde e segurança decorrentes de falecimentos, aposentadorias, exonerações e demissões não deverá ser atingido pelo contingenciamento de recursos no caso de o Estado ter chegado ao seu limite prudencial.

- IV -

DA ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA

Para a concessão da tutela de urgência de natureza antecipada, prevista no art. 300 c/c art. 303 do CPC, é necessário que estejam presentes os requisitos autorizativos – *periculum in mora* e *fumus boni iuris*.

Inquestionável, pela legislação e jurisprudência apresentadas, o direito público subjetivo tanto dos estudantes ao acesso a um serviço público de prestação educacional de qualidade, quanto dos candidatos (não só aprovados como também convocados e submetidos a processos admissionais pelo Estado réu) à conclusão do processo de investidura/provimento de cargos que, afinal de contas, tem o único e claro propósito de dar cabo da recomposição do quadro funcional de docentes, assegurando a continuidade do serviço dentro das balizas constitucionais e legais.

Da mesma forma, caracterizado está que, sopesadas as consequências drásticas e insuportáveis da inércia administrativa, não há qualquer margem de escolha discricionária que, acrescente-se, se hipoteticamente existente em algum momento anterior, evapora-se inapelavelmente à luz da irrazoabilidade consubstanciada na inopinada interrupção do processo de provimento, com claro prejuízo à política de pessoal da educação e à qualidade do serviço.

Já o “perigo da demora” resta cabalmente demonstrado pela constatação de que os instrumentos alternativos de que se serve a SEEDUC, além de não darem conta das carências crônicas de professores, expõem diuturnamente a um processo educacional no qual a aquisição dos conteúdos se vê constantemente ameaçada pela sombra de não poder contar com os tempos de aula a que tem direito segundo a grade curricular.

Mais que isso, o perigo na demora também se consubstancia no fato de que, se aceito o argumento de ordem estritamente fiscal brandido pela Administração Pública – que, como demonstrado, não tem respaldo na LRF –, absolutamente nada garante que a despesa de pessoal do Estado demandado continuará a crescer ou que os eventuais e cabíveis ajustes venham a se fazer ao arrepio ou em prejuízo da reposição dos quadros funcionais da educação.

Ademais, a possibilidade de condenação do Poder Público à prestação de serviço educacional que atenda ao princípio da garantia de padrão de qualidade em nada toca com a discricionariedade, cuidando-se, antes, de resgatar o princípio da dignidade da pessoa humana.

A existência de carência crônica de professores configura, como dito antes, efetiva negação à prestação da educação. Sem professores e sem aulas não há que se falar em educação, sendo evidente o prejuízo incomensurável de todos os alunos que tiveram seu direito negado.

Sequer se cogite sobre perigo de irreversibilidade do provimento da tutela de urgência pleiteada (nomeação e posse aos candidatos aprovados), em função de sua natureza supostamente satisfativa²⁰, tendo em vista que a demora do processo causará danos irreversíveis, sim, mas aos alunos.

Assim sendo, presentes os requisitos autorizativos, mostra-se **imperiosa a concessão do presente pleito liminar para determinar ao réu que:**

a) no prazo máximo de 15 dias úteis contados da intimação, *nomeie* os candidatos aprovados e já convocados pela Administração Pública, podendo ser-lhe facultado um prazo adicional de 5 dias para que promova a efetiva *posse* dos nomeados, sob pena de **multa diária**, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser corrigida monetariamente até a data do efetivo pagamento, sem prejuízo da concomitante adoção

²⁰ Diz-se *supostamente* satisfativa porque, na hipótese de eventual desprovimento do pedido no mérito, o que se admite apenas para argumentar, nada impedirá o desfazimento do vínculo com a Administração Pública. Já a perda de um ano letivo ou de conteúdos programáticos são irreparáveis.

de providência de caráter prático equivalente pelo Juízo, caso inerte a Administração Pública no cumprimento da ordem.

b) requer-se, ainda, que – sem prejuízo de outras medidas de ajuste da despesa de pessoal que não violem o disposto no art. 22, parágrafo único, inciso IV da LFR – à medida que se ultime a posse dos candidatos aprovados e convocados, sejam progressivamente rescindidos os contratos temporários em número correspondente.

- V -

DOS PEDIDOS

Em definitivo, postula o Ministério Público:

A) Seja a presente recebida e determinada a citação do réu no endereço supracitado, nos termos e para os fins do art. 238 do CPC;

B) Liminarmente, seja concedida a antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional, nos moldes do item IV, *supra*;

C) Ao final, seja confirmada a antecipação de tutela, julgando-se procedente o pedido para determinar ao réu que:

c.1) *nomeie* os candidatos aprovados e já convocados pela Administração Pública e promova a efetiva *posse* dos então nomeados, sob pena de **multa diária**, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser corrigida monetariamente até a data do efetivo pagamento, sem prejuízo da concomitante adoção de providência de caráter prático equivalente pelo Juízo, caso inerte a Administração Pública no cumprimento da ordem;

c.2) sem prejuízo de outras medidas de ajuste da despesa de pessoal que não violem o disposto no art. 22, parágrafo único, inciso IV da LFR, uma vez ultimada a posse dos candidatos aprovados e convocados, sejam rescindidos os contratos temporários em número correspondente.

Requer, ainda, seja a verba sucumbencial destinada ao Fundo Especial do Ministério Público, regulamentado pela Lei Estadual n.º 2819/97 e pela Resolução GPGJ n.º 801/98.

O Autor provará o alegado pelas provas documentais que já instruem a inicial, colhidas durante o inquérito civil prévio e, se necessário, também pelas provas testemunhal, pericial, documental superveniente, depoimento pessoal e inspeção judicial.

Para os fins do art. 291 do CPC, atribui-se à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Rio de Janeiro, 23 de fevereiro de 2017.

EMILIANO R. BRUNET D. PAES
Promotor de Justiça

ROGÉRIO PACHECO ALVES
Promotor de Justiça