

Fls.

**Processo: 0281846-62.2014.8.19.0001**

## Processo Eletrônico

Classe/Assunto: Ação Civil Pública - Hospitais e Outras Unidades de Saúde

Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO  
Réu: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

---

Nesta data, faço os autos conclusos ao MM. Dr. Juiz  
Leonardo Cardoso e Silva

Em 25/04/2019

### Sentença

Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do Município do Rio de Janeiro.

Alega o Ministério Público, em síntese, que o Poder Público Municipal deve adotar as medidas necessárias, em caráter definitivo, no sentido de substituir os profissionais de saúde contratados de maneira temporária, bem como lotar os profissionais nos Hospitais abaixo relacionados, posto que tal situação vem prejudicando de sobremaneira a regular e qualificada assistência nos serviços hospitalares do Município do Rio de Janeiro. Aduz, ainda, que por força da atribuição desta Promotoria de Justiça, estabelecida pela Resolução GPGJ nº 1783/12, afeta à fiscalização dos serviços de atenção secundária e terciária (leia-se Atenção Hospitalar) da rede municipal, com exceção da saúde materno-infantil (Maternidades e Hospitais com perfil pediátrico), da saúde do idoso e da saúde mental (hospitais psiquiátricos), as medidas objeto da presente se destinam ao suprimento da carência de profissionais de saúde nas seguintes unidades: Hospital Municipal Souza Aguiar, Hospital Municipal Salgado Filho, Hospital Municipal Francisco da Silva Telles, Hospital Municipal Álvaro Ramos, Hospital Municipal Barata Ribeiro, Hospital Municipal Lourenço Jorge, Hospital Municipal Miguel Couto, Hospital Municipal Paulino Werneck, Hospital Municipal da Piedade, Hospital Municipal Raphael de Paula Souza e Hospital Municipal Rocha Maia. Cumpre destacar, ainda, que o Município do Rio de Janeiro vem reincidindo na adoção de medidas ilegais e de cunho meramente paliativo e emergencial, refratária à prática de providências de médio e longo prazo, de caráter definitivo e permanente para a solução da grave questão afeta à gestão de recursos humanos na área da saúde, mantendo, assim, sem solução o comprovado déficit de profissionais de saúde na assistência hospitalar. Ao se analisar a atuação, ao longo dos anos, da Administração Pública Municipal no contexto da gerência de recursos humanos, constata-se o descumprimento das diretrizes estampadas na Constituição Federal e na Constituição Estadual, e, em última análise, o distanciamento do alcance efetivo dos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde, notadamente os princípios da universalidade, integralidade e equidade. Destarte, o Município do Rio de Janeiro vem burlando de maneira sistemática à Constituição Federal e à Constituição Estadual, em razão da contratação de profissionais de saúde por intermédio de cooperativas ou outras entidades, em completo descumprimento à regra

constitucional da realização de concurso público para ingresso em cargo público. Dentro de tal contexto, mister registrar que o Ministério Público Estadual ajuizou ação civil pública em face do Município do Rio de Janeiro (Processo nº 0161598-48.2006.8.19.0001), com o objetivo, entre outros pedidos, de que fosse determinado ao Município que se abstinhasse de realizar contratações de pessoal mediante cooperativas, ONGs e fundações para o desempenho de funções permanentes e atividades-fim da Secretaria Municipal de Saúde, sob pena de multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por dia de descumprimento. Nessa ação, o douto juízo julgou procedente em parte o pedido, confirmando a liminar deferida, condenando o réu na obrigação de fazer de investir nos respectivos cargos os 206 (duzentos e seis) candidatos aprovados no concurso público para a área de saúde pela Secretaria Municipal de Saúde, em substituição àqueles que ocupam os mesmos cargos através de cooperativas, ONGs e fundações, condenando-o, ainda, à realização de concurso público para provimento dos cargos sem banco de concursados, os quais igualmente estejam ocupados por cooperativados, ONGs e fundações. A sentença foi mantida em segundo grau, pois a 1ª Câmara Cível do TJ/RJ negou provimento ao recurso interposto pelo Município, reconhecendo expressamente o desvio de finalidade na contratação de terceirização durante a vigência da validade do referido concurso público, estando em fase de execução. Ademais, muito embora tenha a própria Secretaria Municipal de Saúde informado a esta Promotoria de Justiça, através do Ofício nº 1190/2014/SMS-RIO (DOC. 01 - fls. 305/307 do Inquérito Civil nº 2013.00503720) que, em novembro de 2009, teria havido o término dos contratos existentes com as Cooperativas, uma nova modalidade de terceirização foi adotada pela Secretaria Municipal de Saúde, tendo substituído os profissionais cooperativados por profissionais que ingressaram na rede municipal de saúde através de Convênios celebrados com a FIOTEC (Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde) para o efetivo exercício de atividade finalística em saúde. Tais convênios, além de celebrados sucessivamente, desde 2009, tiveram a nítida finalidade de prover as unidades hospitalares com profissionais de saúde para a execução dos serviços de natureza permanente, embora o objeto dos convênios mascare tal contratação com a rubrica de que se estaria contratando profissionais para exercício de atividade-meio (organização da gestão das unidades de saúde), conforme descritos abaixo (DOC. 1 - Termos de Convênios celebrados com a FIOTEC (fls. 781/813) e (fls. 826/834) todos do Inquérito Civil nº 2013.00503720, quais sejam, Projeto de Desenvolvimento da Gestão das Urgências e Emergências (FIOTEC I); Projeto de Desenvolvimento da Gestão dos Hospitais, Maternidades e Pré-Hospitalar Fixo do Rio de Janeiro (FIOTEC II); Projeto de Coordenação de Pronto Atendimento do Município do Rio de Janeiro (FIOTEC III); Reestruturação da Gestão das Unidades Hospitalares, Maternidades e Pré-Hospitalar Fixo (FIOTEC IV). Tal situação motivou o ajuizamento de ação judicial pelo SINDMED/RJ ( Sindicato dos Médicos do Rio de Janeiro), com o escopo de ver declarada a ilegalidade dos contratos firmados entre a Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro e a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde - FIOTEC, com a substituição dos profissionais de saúde contratados pela referida Fundação por profissionais concursados, pois, em que pese a denominação de convênio, tal contratação consistiria em um artifício para burlar a necessidade de admissão por concurso público (processo nº 0136396 - 59.2012.8.19.0001). No mesmo inquérito civil acima identificado (Inquérito Civil nº 2013.00503720), o gestor relata que os profissionais de saúde contratados através da FIOTEC atuaram na rede municipal até final de dezembro de 2012, sendo substituídos, então, por profissionais contratados temporariamente (DOC. 2 - Ofício SMS nº 827/2014 - fls. 730/747 do Inquérito Civil nº 2013.00503720). Insere-se aí mais uma ilegalidade cometida pelo Município do Rio de Janeiro no sentido da burla à regra constitucional do concurso público, qual seja, a contratação, durante o prazo de validade do certame realizado em 2008 e na plena vigência de banco de concursados, para os mesmos cargos contemplados nos Editais Conjuntos SMA/SMS nºs 13/2008 e 14/2008 do referido concurso público, de

peçoal por meio de Organizações Sociais e por meio de contratação temporária ao invés de dar provimento aos cargos com os aprovados no aludido certame. Por tal razão, o Ministério Público Estadual ajuizou ação cautelar nominada com a finalidade de obter provimento jurisdicional no sentido de garantir a reserva de vagas para os candidatos já aprovados no concurso público realizado em 2008 (Editais Conjuntos SMA/SMS nº 13/2008 e 14/2008), mas não convocados, em razão da contratação de profissionais das mesmas categorias, de forma precária, em data posterior à homologação do concurso (processo nº 0233971-67.2012.8.19.0001). A medida cautelar para reserva de vagas foi acolhida pelo E. Tribunal de Justiça, ao dar provimento ao recurso de agravo de instrumento interposto pelo Parquet quando do indeferimento do pedido liminar pelo Juízo a quo, tendo sido determinado ao Município do Rio de Janeiro que procedesse à reserva de tantas vagas quantas fossem necessárias para contemplar os candidatos aprovados nos Concursos Públicos realizados através dos Editais Conjuntos nº 13 e 14 de 2008, comprovadamente preteridos por contratações realizadas em data posterior ao referido certame, para os mesmos cargos dos já aprovados. Ao término dos convênios com a FIOTEC e dos contratos temporários celebrados a partir de 2012, com término em 2013, novamente a situação de precariedade de vínculos se repetiu, sem a adoção de nenhuma medida concreta e definitiva para sanar o déficit de profissionais na área hospitalar. Logo, o Município do Rio de Janeiro, em flagrante violação aos princípios e regras do SUS e ao disposto no art. 37, caput e IX, da Carta da República, opta (como se realmente houvesse opção) por não promover concurso público para a investidura de profissionais de saúde em cargos públicos, preferindo admiti-los por meio de vínculos precários e arrastar o problema indefinidamente. Destarte, como destacado acima, é inquestionável que o Município do Rio de Janeiro vem sistematicamente descumprindo os preceitos constitucionais e legais atinentes ao SUS e ao ingresso de servidores no sistema público de saúde, agindo, portanto, em desconformidade com os princípios basilares da administração pública (art. 37, caput da CF/88). Destaca, ainda, que foram instaurados diversos inquéritos civis ao longo dos anos (desde 2012), visando verificar as deficiências nas diversas unidades de saúde hospitalares do Município do Rio de Janeiro e as irregularidades nos concursos públicos realizados pela Secretaria Municipal de Saúde. Assim é que, no curso de tal período, através das conclusões investigatórias realizadas nos diversos procedimentos que serão abaixo identificados, pode-se constatar a comprovação da ausência total de uma política de recursos humanos voltada para os profissionais do SUS, em especial para os profissionais da atenção hospitalar, com a preocupação de fixação do servidor na rede de saúde, evitando a grande rotatividade dos profissionais e a falta de continuidade dos serviços, o que implica diretamente na prestação de serviço de saúde com mínimo de qualidade. No bojo do Inquérito Civil nº 14.403/2008 (MPRJ nº 2010.00315158), por exemplo, houve a constatação de que, ao longo do prazo de validade do concurso público (Editais Conjuntos SMA/SMS nº 13/2008 e 14/2008), ocorreu a preterição de candidatos regularmente aprovados dentro do número de vagas estabelecido no edital, pela formação de vínculos precários com a Administração Pública, seja através da contratação de cooperativas, seja em função do estabelecimento de contratações temporárias. Tal circunstância restou devidamente comprovada através da relação de contratados por número de inscrição no CNES (DOC. 3 - fls. 410/416 do Inquérito Civil 14.403/2008 - MPRJ 2010.00315158), da listagem extraída do CNESNet contendo a relação de vínculos precários por estabelecimento de saúde (DOC. 4 - fls. 419/448 do Inquérito Civil 14.403/2008 - MPRJ 2010.00315158) e dos vários editais de convocação para a celebração de contratos temporários (DOC. 5 - Publicação do Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro de 27/12/12 - fls. 723/748 do Inquérito Civil nº 14.403/2008 - MPRJ 2010.00315158). em função do citado panorama, foi ajuizada pelo MPE a ação cautelar citada no histórico acima (processo nº 0233971- 67.2012.8.19.0001); bem como pela SINDSPREV/RJ a ação judicial 0190956- 48.2012.8.19.0001 em favor de diversos profissionais de saúde preteridos no concurso de 2008. A seu turno, no



âmbito do Inquérito Civil nº 2012.00580204, constatou-se a contratação de profissionais de saúde por intermédio das chamadas Organizações Sociais e também a contratação de profissionais através dos convênios realizados com a FIOTEC, em preterição aos candidatos aprovados no certame de 2011, dentro do número de vagas oferecidas. É o que se depreende da lista de profissionais contratados pela FIOTEC (DOC. 6 - fls. 250/263 do Inquérito Civil nº 34/12 - MPRJ 2012.00580204); da listagem de contratações efetuadas pela CEJAM (DOC. 7 - Ofício nº 330/2013 - CEJAM - SMS - fls. 275/278 do Inquérito Civil nº 34/12 - MPRJ 2012.00580204) e da planilha elaborada por esta Promotoria de Justiça correlacionando as vagas, por especialidade, oferecidas nos concursos de 2011 e 2013 com os contratados pela FIOTEC e CEJAM (DOC. 8). Importante ressaltar, ainda, a escassez de médicos na rede pública municipal de saúde já era também objeto de investigação específica nos autos do Inquérito Civil Público nº 14351/10, que contém em seu bojo diversos relatórios de fiscalização do CREMERJ, através dos quais é possível concluir que o número insuficiente de médicos e demais profissionais de saúde é uma problemática vivenciada em praticamente todas as unidades de saúde hospitalares do Município, sendo certo que a análise dos procedimentos investigatórios em curso na Promotoria de Justiça responsável permitiu a elaboração de tabela abaixo contendo o quantitativo de candidatos aprovados nos concursos públicos realizados em 2008, 2011 e 2013, não convocados, além do número de contratados temporariamente no âmbito da Administração Pública Municipal ( fls. 19) da inicial. Da leitura da tabela acima, revela-se imperiosa a necessidade de contratação definitiva de médicos, nas mais diversas especialidades e, ao revelar que o número de contratados temporariamente, por vezes, suplanta o número de contratações perpetradas pelo Município em razão dos concursos de 2008 e 2011, indica uma realidade inafastável: a de que o número de vagas abertas na Secretaria Municipal de Saúde em edital para ingresso por concurso público não corresponde a real necessidade da rede municipal de saúde. Tal conclusão é de fácil visualização através da leitura do Edital SMA nº 144 de 03/06/2013, em comparação ao Edital de convocação para contratação temporária, pois o número de contratações temporárias realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde em 2013 é infinitamente superior ao número de vagas abertas para o provimento por concurso público, conforme Edital SMA nº 144 de 03/06/2013. Como se observa, no referido Edital foram oferecidas 717 vagas para o cargo de médico (DOC. 17 - Ofício SMA nº 533/2013 - fls. 359/363 do Inquérito Civil nº 2013.00503720), sendo que, conforme informação constante do Ofício SMS nº 4435/2013 de 07/10/2013 (DOC. 18 - constante do Anexo IV, Volumes I, II e III ao IC 2013.00503720) 1677 profissionais foram contratados temporariamente - tais dados referem-se ao mês de junho de 2013; e da leitura do Diário Oficial do Município de 08/10/2013, páginas 48/58, há informação sobre 1427 contratados temporariamente (oriundos do Concurso Público regulamentado pelo Edital SMA nº 144 de 03/06/2013). Esta é a prova cabal de que a necessidade de profissionais de saúde na rede municipal de saúde é muito maior do que o quantitativo de vagas abertas para provimento efetivo por concurso público. Tal panorama existe em diversos hospitais dos Municípios, sendo abertos inquéritos civis públicos para a análise de tais situações, denotando-se que revela a flagrante falta de planejamento da Secretaria Municipal de Saúde no sentido de prever ações eficientes para provimento efetivo dos cargos vagos atualmente existentes nas unidades hospitalares, bem como para substituição das contratações temporárias e com vínculos precários. Dispõe o art. 18 da Lei nº. 8080/90 (Lei Orgânica da Saúde) que compete à direção municipal do Sistema de Saúde (SUS), além de executar os serviços e ações de saúde: I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde; II - participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com sua direção estadual; III - participar da execução, controle e avaliação das ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho. Portanto, incumbe a referida lei ao Município-réu a obrigação de planejamento, organização, gestão, execução, controle e avaliação das ações e serviços, o que engloba, por óbvio, o



planejamento das ações na esfera dos recursos humanos. Nesse sentido, o Ministério da Saúde, através de diversos atos normativos - Portaria GM/MS nº. 3085/2006 (atualmente revogada); 3332/2006 (atualmente revogada) e 2135/2013 (vigente atualmente) (DOC. 30) - regulamentou o Sistema de Planejamento do SUS, estabelecendo que a organização e o funcionamento de um sistema de planejamento do SUS configuram mecanismo relevante para o efetivo desenvolvimento das ações nesta área; e que a atuação sistêmica do planejamento contribui, oportuna e efetivamente, para a resolubilidade e a qualidade da gestão, das ações e dos serviços prestados à coletividade. Dentre os objetivos do planejamento se insere, mais especificamente, apoiar e participar da avaliação periódica relativa à situação de saúde da população e ao funcionamento do SUS, provendo os gestores de informações que permitam o seu aperfeiçoamento e/ou

redirecionamento; e monitorar e avaliar o processo de planejamento, as ações implementadas e os resultados alcançados, de modo a fortalecer o Sistema e a

contribuir para a transparência do processo de gestão do SUS. Conforme previsto nas referidas Portarias do Ministério da Saúde, para o adequado planejamento de suas ações, o gestor do SUS terá como instrumentos concretos o Plano de Saúde, a Programação Anual de Saúde e o Relatório Anual de Saúde (art. 4º, parágrafo 1º da Portaria nº. 3085/2006, art. 10 da Portaria nº 3332/2006; e art. 2º da Portaria nº 2135/2013). O Plano Municipal de Saúde consiste no instrumento básico que norteia a definição da Programação Anual das ações e serviços de saúde prestados, assim como da gestão do SUS, apresentando as intenções e os

resultados a serem buscados no período de quatro anos, expressos em objetivos, diretrizes e metas. É referência para a execução, o acompanhamento, a avaliação e a gestão do sistema de saúde (arts. 1º e 2º da Portaria nº 3332/2006; e arts. 2º e 3ª da Portaria nº 2135/2013). Por sua vez, o Relatório Anual de Gestão (RAG) é o instrumento que apresenta os resultados alcançados com a execução da Programação Anual de Saúde e orienta eventuais redirecionamentos e indica, inclusive, as eventuais

necessidades de ajustes no Plano de Saúde que se fizerem necessários (art. 4º

da Portaria nº. 3332/2006; e art. 6º da Portaria nº 2135/2013). Cumpre denotar, ainda, que o Plano Municipal de Saúde do Rio de Janeiro de 2010-2013 (DOC. 31) instituiu metas para cumprimento pela própria Secretaria Municipal de Saúde no tocante à Gestão de Trabalho, a partir de diretrizes estratégicas. A diretriz de número 03, por exemplo, possui a finalidade de desprecarizar o trabalho em relação aos profissionais, e prevê a substituição de todos os vínculos de trabalho precários na Secretaria Municipal, com as seguintes metas: (i) realizar concurso público para substituir até 50% do total de profissionais não estáveis lotados na SMSDC/MC; (ii) implantar o PCCS, em cumprimento à Lei nº 8.142/90, meta bem distante de ser cumprida, nos termos dos documentos acostados. A seu turno, o PPA 2010-2013 (DOC. 32) prevê, de forma resumida e acanhada, a ação recrutamento e seleção de servidores, por meio de "concursos para o preenchimento de vagas na estrutura da Prefeitura". Em outro giro, conforme Cópia do Plano Municipal de Saúde de 2014-2017 " Versão Preliminar para discussão com os Conselhos Distritais " a que teve acesso o Ministério Público, item 3.5 " Gestão do Trabalho e educação em Saúde (fls. 51) (DOC 33), o Município não só escancara as ilegalidades cometidas ao afirmar que "no âmbito da atenção hospitalar, foram implantados projetos de convênios, visando desenvolvimento das urgências e emergências, gestão de hospitais, sistema de pronto atendimento e reestruturação da gestão"; como também reconhece a carência de 1247 vagas para médicos e outros profissionais de saúde, e que estaria em curso concurso público com o objetivo de substituir profissionais contratados por tempo determinado e suprir outras demandas da rede municipal de saúde. Porém, nada registra sobre a dificuldade de fixar os profissionais concursados nos hospitais municipais, em razão da defasagem remuneratória e da falta de competitividade e atrativos dos salários para ocupação dos cargos oferecidos perante as regras do mercado, o que se apresenta como a real problemática ora

enfrentada pelo réu. Some-se a isso, o fato de que a Programação Anual de Saúde de 2014 nada menciona sobre a temática das contratações temporárias (DOC. 34 - fls. 947-973 do Inquérito Civil nº 2013.00503720), o que indica, mais uma vez, a falta histórica de priorização da Política de Gestão do Trabalho pelo réu, em completa dissonância com os preceitos constitucionais e legais pertinentes ao SUS. Isso demonstra, de maneira inquestionável, o peso e relevância diminutas que o Município-réu vem dando a tão sensível problema, sem a apresentação de soluções definitivas para a substituição das contratações temporárias e para o suprimento dos cargos vagos já existentes. A Promotoria de Justiça por duas oportunidades esteve pessoalmente reunida com representantes da Secretaria Municipal de Saúde, que estudo realizado pela Coordenação de Planejamento, Recrutamento e Seleção da Coordenação de Gestão de Pessoas identificou a premente necessidade de ampliação do quadro de vagas para diversas categorias da área de saúde (DOC. 40 - Processo Administrativo nº 09/003262/11 - fls. 1049/1062 do Inquérito Civil nº 2013.00503720). Entretanto, não há notícia, até o presente momento, da tramitação atualizada do referido processo. Além disso, houve a instauração de processo administrativo (DOC. 41 - Processo Administrativo nº 09/001042/14 - fls. 1031/1047 do Inquérito Civil nº 2013.00503720) para obtenção de autorização para realização de concurso público para admissão de 1141 médicos a partir de setembro/2014, com o escopo da substituição de pessoal contratado por prazo determinado (601) e preenchimento de cargos vagos (540), sendo que, em tal processo, restou consignado que por falta de disponibilidade orçamentária causada pelos gastos havidos com a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público não seria possível a realização do concurso público. (fls. 1045 e 1046 do DOC. 41). Demonstrada e reconhecida a deficiência de pessoal, asseverada pelo quantitativo enorme de contratações temporárias para o exercício de funções de natureza permanente, pelo próprio réu, este, contudo, se mantém inerte na adoção de medidas efetivas para sua solução. Ressalte-se que, diversamente do que vem ocorrendo, tal problemática não pode ser resolvida com contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX da CF/88), mas, sim, por meio de eficiente planejamento da política de pessoal pela Administração Municipal, ação esta não vislumbrada na gestão da Secretaria Municipal de Saúde, desde a mudança da Chefia do Poder Executivo, ocorrida em 2009. Aliás, o grave problema da falta de profissionais de saúde na rede hospitalar não passou despercebido pelo órgão de controle externo - Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro -, que, no parecer prévio emitido sobre as contas de gestão do Município, relativas ao exercício de 2012 e 2013, RECOMENDOU ao Prefeito Municipal, que envidasse esforços para solucionar a questão relativa à carência de médicos e demais profissionais da área de saúde. Note-se também que o Ministério Público expediu a Recomendação nº 07/2013, dirigida ao Prefeito Municipal, ao Secretário Municipal de Saúde e ao Secretário Municipal de Administração (DOC. 45 - fls. 52/60 do Inquérito Civil nº 2013.00503720), cujo cumprimento encontra-se pendente até a presente data. Há que se salientar também que a delegação da gestão de Unidades de Saúde às organizações sociais não é uma opção legal para o Município-réu na solução da problemática ora apresentada. É cediço que o regime das Organizações Sociais neste município foi instituído por intermédio da Lei Municipal nº 5.026/2009, regulamentada pelo Decreto nº 30.780/2009 (DOC. 46). E, de acordo com o citado diploma legislativo, as Organizações Sociais cujas atividades sejam dirigidas à saúde poderão atuar exclusivamente em unidades criadas a partir da entrada em vigor da Lei, no Hospital Municipal Ronaldo Gazolla e nos equipamentos destinados ao Programa de Saúde da Família (art. 1º, § 2º, da referida Lei). Portanto, a Lei Municipal veda que as organizações sociais sejam contratadas para resolver o problema de recursos humanos das unidades hospitalares antigas sob a gestão direta do próprio Município do Rio de Janeiro. Outrossim, a alegação de falta de previsão orçamentária não deve ser acolhida, posto o

que se pretende é a substituição dos contratados de maneira temporário, por funcionários concursados, o que está previsto em sede Constitucional ( art. 37, II), sendo a contratação temporária uma exceção. A Lei Municipal nº 1978/93, com a alteração dada pela Lei Municipal nº 3.365/2002, (DOC. 52) dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado para atender excepcional interesse público, porém, tal normativa deve ser interpretada à luz da Constituição Federal e nos estritos termos do art. 37, IX da CF/88. Resta claro que o legislador não desejou outorgar ao gestor público ampla margem de liberdade para, segundo critérios de oportunidade e conveniência, optar pela contratação temporária em detrimento ao comando constitucional do concurso público. A própria lei municipal estabelece que a situação de anormalidade é temporária e, por tal razão, não se justifica perpetuar a manutenção de servidores em regime precário por um período superior ao necessário para sanar as situações excepcionais. O

Supremo Tribunal Federal já decidiu que a prestação dos serviços de saúde possui caráter permanente, o que revela a necessidade de concurso público para o provimento dos cargos. Com efeito, a título de supostas contratações temporárias, o Município vem admitindo vários profissionais de saúde para o desempenho de diversas funções nos quadros da Secretaria Municipal de Saúde, inclusive para o

atendimento de necessidade permanente da Administração Pública Municipal, num patente desvio de finalidade. Tal prática inconstitucional e ilegal vem se tornando rotineira no Município do Rio de Janeiro e à revelia de um adequado planejamento de suas atividades, deixando de promover a admissão do serviço público pela via

ordinária, que é o concurso público. Ademais, não satisfeito, o réu também vem promovendo sucessivas renovações e/ou prorrogações das aludidas contratações, o que ocasiona um desvirtuamento da contratação temporária. A necessidade de contratação de médicos, técnicos, auxiliares de enfermagem, dentre outros, não decorre de uma necessidade temporária. Pelo contrário, o exercício regular e permanente de tais funções é inerente ao adequado funcionamento das unidades de saúde hospitalares do Município do Rio de Janeiro. Como se não bastasse tudo o que já foi dito, cumpre registrar que o Município-réu descumpra as próprias regras por ele editadas.

Com efeito, veda a Lei nº 1.978, de 26.05.1993 (DOC. 52) - que dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, no âmbito da Administração Pública Municipal direta, indireta e fundacional -, no inciso II de seu art. 4º, a aludida contratação, quando houver candidatos já aprovados em concurso público, para cargos cujas funções correspondam às das contratações pretendidas, tendo sido contratados temporariamente candidatos aprovados e não aprovados, nos termos dos documentos que instruem a presente. Requer, portanto, em tutela antecipada, posto que a partir de 19/08/14, haverá o termino do prazo das contratações temporárias celebradas no

final de 2013, sendo necessária a regularização de tal situação ilegal e inconstitucional, que o Município-réu seja obrigado a iniciar imediatamente e concretize dentro do prazo máximo de 60 (sessenta) dias, todos os atos administrativos e providências necessárias, inclusive remanejamentos orçamentários, caso haja necessidade, para sanar o problema das abusivas e reiteradas contratações temporárias e contratações com precariedade de vínculos, efetivadas em

contrariedade ao art. 37, IX, da CRFB e à Lei Municipal nº 1978/93; e para suprir a vacância de, no mínimo 544 cargos vagos, de forma que: a.1) proceda à substituição dos profissionais da área de saúde contratados de forma temporária e a título precário por servidores efetivos, mediante convocação e posse dos aprovados em concurso público, constantes inclusive de banco de concursados, com a consequente lotação nas unidades hospitalares do Município do Rio de Janeiro mencionadas na presente ação; a.2) proceda ao efetivo preenchimento dos cargos vagos existentes nas unidades hospitalares municipais mencionadas na exordial, mediante a convocação e posse dos candidatos aprovados em concurso público; Determinar ao Município-réu que promova a abertura de

novo concurso público, dentro do prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, caso não sejam substituídos os contratados temporários (e com precariedade de vínculos) e lotados os cargos onde haja vacância com os aprovados nos concursos realizados até a presente data; c) Determinar ao Município-réu que apresente, dentro do prazo de 30 dias, levantamento sobre a existência de profissionais com vínculos precários na rede hospitalar de saúde municipal, devendo tal diagnóstico conter: c.1) listagem, por unidade hospitalar, dos cargos vagos existentes, esclarecendo se estão atrelados ou não a determinado setor; c.2) listagem, por unidade hospitalar, do quantitativo de profissionais contratados temporariamente ou com vínculo de natureza precária para o exercício de cargo ou função de natureza permanente; c.3) estudo sobre a real e atual necessidade de

pessoal nas unidades hospitalares mencionadas na presente ação, com base em parâmetros técnico-normativos e em metodologia objetiva a ser informada no referido documento; c.4) documentação que comprove o montante orçamentário gasto anualmente com as contratações temporárias e precárias realizadas na área da saúde desde 2009 até a presente data; d) Determinar ao Município-réu que se abstenha de celebrar novos contratos temporários para o exercício de funções permanentes de médicos e outras especialidades em saúde junto às unidades hospitalares descritas na presente inicial, até a comprovação da implementação das medidas citadas no item 'a', ressalvadas as hipóteses excepcionais, desde que devidamente justificadas pelo réu; que o réu seja condenado a contratar os professores faltantes, preferencialmente por meio de concurso público. Junta os documentos de fls. 25/122.e) Determinar ao Município do Rio de Janeiro que apresente, ao final do prazo estabelecido no item 'a', como prova do cumprimento da ordem judicial em questão, documentos que comprovem a substituição de todos os profissionais contratados temporariamente ou com vínculo precário com o Município do Rio de Janeiro, que atuam nas unidades hospitalares referidas nesta demanda; bem como o preenchimento dos cargos vagos existentes nas unidades hospitalares municipais mencionadas na exordial, ambos mediante a convocação e posse dos candidatos aprovados em concurso público, inclusive constantes dos bancos de concursados existentes; f) A cominação de multa diária de até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) ou outro valor que vier a ser arbitrado por esse Juízo (art. 11, da Lei nº 7.347/85 e art. 461, parágrafo 4º, do CPC) e/ou a cominação de multa pessoal (art. 14, parágrafo único do CPC), no valor não inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) ao Prefeito do Município do Rio de Janeiro e ao Secretário Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, para o caso de eventual descumprimento de cada uma das obrigações contidas em decisão liminar, tudo com incidência de juros e atualização monetária. g) Que o Prefeito do Rio de Janeiro e o atual Secretário Municipal de Saúde sejam pessoalmente notificados de que o descumprimento dos prazos e providências descritos na ordem judicial de tutela de urgência importará na cominação de multa pessoal no valor acima requerido e na responsabilização por ato de improbidade administrativa, na forma da Lei nº. 8429/92; h) Em caso de insuficiência de recursos orçamentários para o adimplemento de quaisquer das providências acima descritas, a determinação de que o Município remaneje verbas de áreas não essenciais, como comunicação/propaganda. No mais, requer em sede de tutela definitiva que seja julgado procedente o pedido inicial para tornar definitivas as obrigações descritas no requerimento de tutela de urgência formulado acima, sob pena de cominação de multa diária de até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) ou outro valor que vier a ser arbitrado por esse Juízo (art. 11, da Lei nº 7.347/85 e art. 461, parágrafo 4º, do CPC) e/ou cominação de multa pessoal (art. 14, parágrafo único do CPC), no valor não inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) ao Prefeito do Município do Rio de Janeiro e ao Secretário Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, para o caso de eventual descumprimento de cada uma das obrigações fixadas na sentença, tudo com incidência de juros e atualização monetária; que seja o Município condenado, ainda, a se abster

de realizar novas contratações temporárias e de qualquer natureza precária, sempre que existirem cargos vagos ou aprovados em concurso público em vigor, para cargos ou funções permanentes da área de atenção hospitalar, na forma do disposto no art. 37, IX da CF/88; sob pena de cominação de multa diária de até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) ou outro valor que vier a ser arbitrado por esse Juízo (art. 11, da Lei nº 7.347/85 e art. 461, parágrafo 4º, do CPC) e/ou cominação de multa pessoal (art. 14, parágrafo único do CPC), no valor não inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) ao Prefeito do Município do Rio de Janeiro e ao Secretário Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, para o caso de eventual descumprimento de cada uma das obrigações fixadas na sentença, tudo com incidência de juros e atualização monetária; e por fim, que seja determinado ao Município do Rio de Janeiro que apresente bimestralmente a este d. juízo, assim como ao Conselho Municipal de Saúde para fins de monitoramento, como prova do cumprimento da sentença, documentos que comprovem o atendimento aos itens `a` e `b` do pedido de tutela antecipada tornados definitivos, por força da sentença.

Com a inicial vieram os documentos de fls. 90/1740.

Cotas do Ministério Público às fls. 1751/1752 e 1808/1809.

Em sua contestação de fls. 1822 e seguintes, a parte ré afirma que incabível o acolhimento do pedido de tutela, uma vez que está a se discutir vantagem pecuniária, o que é vedado pelos artigos art. 5º e 7º da Lei nº 4.348/64, e do art. 10, § 4º da Lei n. 5.021/66. Na mesma esteira, a Lei nº 9.494/97, com a redação dada pela MP número 2.102-27, de 27.01.2001. De tal forma, a tutela antecipada pretendida há de ser indeferida, pois a sua concessão representaria a violação frontal aos dispositivos acima transcritos. Com efeito, a finalidade do mencionado artigo 7º, da Lei Federal no 4.348/64 reside na vedação de que o Poder Público possa ser onerado por decisões judiciais ainda não definitivas que importem, como já sublinhado, em acréscimo de vencimentos ou proventos. Aduz que eventual acolhimento do pedido acarreta ofensa à separação de poderes. Outrossim, resta claro que a parte autora pretende invadir a discricionariedade administrativa que rege a contratação de pessoal pela Administração Pública Municipal, uma vez que ao Chefe do Executivo cabe a direção superior da Administração, nos moldes do artigo 84, inciso II, da Constituição da República, de observância simétrica para os demais Entes da federação. Com efeito, desde que o exercício do poder discricionário pelo Administrador Público esteja situado dentro dos limites legais, não há que se falar em controle judicial da atividade administrativa. O controle possível da discricionariedade administrativa seria apenas em hipótese de abuso deste poder, utilizando-se como baliza, no particular, o princípio da razoabilidade. Denote-se, ainda, que ao prosperar os pedidos formulados pelo parquet restaria clara a afronta ao princípio da separação dos poderes e à liberdade de conformação legislativa e administrativa. Tal incursão do Judiciário, por intermédio do Ministério Público, na esfera reservada à Administração Municipal, não encontra respaldo no sistema de freios e contrapesos previsto na Magna Carta. Destarte, eventual modificação na forma de contratação, depende da edição de leis e atos normativos que, sopesando a insuficiência de recursos públicos com demandas sociais que tendem ao infinito, veiculem prioridades, pois tão inexorável quanto à lei da gravidade é a lei da escassez, ou seja, a insuficiência de recursos públicos, fenômeno modernamente estudado pela doutrina mais abalizada sob a rubrica de RESERVA DO POSSÍVEL. Cumpre denotar que o direito social à saúde, apesar de vir sendo longamente implementado pelos nossos tribunais, não há de ter feição absoluta, sem se levar em conta os limites expressos na própria Constituição. Assim, convém que se perfaça uma solução mais consentânea à nossa ordem constitucional, primando por dar um aspecto material à dignidade da pessoa humana, sem, contudo, inviabilizar atuações estatais futuras igualmente

relevantes para a promoção do bem-comum, pois, sem recursos, restará inviabilizada sua função tanto executiva quanto legislativa, sendo certo que cabe à Administração Pública exercer o Juízo de conveniência e oportunidade. Ademais, ao contrário do que pretende demonstrar o Ministério Público em sua exordial, a manutenção da prestação de serviços profissionais contratados temporariamente não é a política de recursos humanos adotada pela Secretaria Municipal de Saúde. Trata-se, tão somente, de uma medida estratégica, emergencial e temporária, com o fito de que não haja paralisação da prestação de serviços, em virtude da ocorrência de vacâncias dos cargos, seja por abandono, exonerações, licenças, falecimentos, dentre outros motivos.

O demonstrativo que embasou as fundamentações do Ministério Público estadual na referida demanda foi elaborado com espeque na competência de 2009, tendo havido, posteriormente, alterações em seus números, com a retirada de alguns dos profissionais admitidos a título temporário. Ao contrário do que está aduzido na inicial, não pode ser imputado à Municipalidade Carioca a ausência de adoção de medidas concretas para sanar o déficit na área hospitalar. Tampouco corresponde à realidade a alegação de que, em violação à norma constitucional, o Município não promove concurso público para a investidura de profissionais de saúde em cargos públicos, eis que estaria preferindo admiti-los por meio de vínculos precários. Não é aceitável a alegação de que a Secretaria de Saúde não possui planejamento para a contratação de servidores efetivos, sendo certo que há exatamente uma década têm sido realizados seguidos concursos públicos na área de saúde, sendo certo que em novembro de 2005, foi dado início a chamada dos concursados, tendo sido providos, inicialmente, 991 (novecentos e noventa e um) candidatos de diversas categorias profissionais. Essa chamada visava a substituir a prestação de serviços terceirizados (nas categorias oferecidas no concurso). Da chamada inicial, muitos profissionais não compareceram à posse, foram considerados inabilitados ou inaptos, não entraram em efetivo exercício ou, ainda, houve exoneração a pedido. De novembro de 2005 (quando houve a primeira chamada) até dezembro de 2006, foram providos 1.046 (um mil e quarenta e seis) profissionais, dos quais permanecem em exercício 697 (seiscentos e noventa e sete) servidores. No dia 08 de janeiro de 2007, houve o provimento de 220 (duzentos e vinte) candidatos. Neste sentido, ressalte-se que, do ano 2001 a 2006, foram realizados 04 (quatro) concursos públicos, tendo sido providos 14.929 (quatorze mil, novecentos e vinte e nove) profissionais. Todavia, apesar de significativo número de provimentos, ao longo desses anos, 4.433 (quatro mil, quatrocentos e trinta e três) servidores municipais foram exonerados, demitidos, aposentados ou excluídos por falecimento não estando aí computados os provimentos que foram tornados sem efeito: por inaptidão, por inabilidade para o exercício do cargo, ou em função do não comparecimento à posse. Finalmente, por meio do processo no 09/023.209/2005, foi solicitado a realização de concurso público para as categorias que não foram contempladas pelo Edital Conjunto SMS/EIG no 14/2003, de forma a substituir a prestação de serviço terceirizado, bem como para promover a recomposição de quadros de pessoal. Em 2011, foi igualmente realizado concurso público para a área de saúde, com provimento dos candidatos aprovados para os cargos vagos, como se vê do quadro anexo, impondo-se salientar as seguintes situações: para os cargos de enfermeiro, fisioterapeuta, farmacêutico, fonoaudiólogo, nutricionista, psicólogo, sanitarista e terapeuta ocupacional, endodontia, cirurgião buco-maxilo-facial, anestesista, angiologia, cardiologia, cirurgia vascular, dermatologia, endocrinologia, hemoterapia, homeopatia, medicina intensiva pediátrica, neurocirurgia, neurologia, oftalmologia, ortopedia e traumatologia, otorrinolaringologia, pediatria geral, pneumologia, radiologia, saúde pública e ultrassonografia, foram convocados candidatos em número superior às vagas oferecidas no Edital, sendo que o mesmo ocorreu para os cargos de oficial de farmácia, técnico de prótese dentária, técnico de higiene dental, técnico em radiologia, técnico de laboratório. Importante destacar que, em alguns cargos, as vagas não foram preenchidas por insuficiência no quantitativo de aprovados, como, por exemplo,

para o cargo de clínica médica que contemplava 190 vagas e somente 81 aprovados; ginecologia obstetrícia, infectologia, medicina intensiva, pediatria, psiquiatria. Em 2013 foi realizado novo certame que, de certo modo, apresentou as mesmas características, com aprovados em número reduzido para os cargos de anestesista, clínica médica, medicina intensiva, nefrologia, ortopedia, medicina intensiva pediátrica, pediatria, ginecologia, nos termos da tabela em anexo. De tal maneira, a Administração Pública Municipal, ao contrário do que está aduzido na petição inicial tem atuado de forma planejada com vistas à contratação de servidores previamente aprovados em concurso público, sendo que, inclusive, encontra-se em andamento preparativos para novo certame, mas é inequívoco que tais providências, por vezes, são combatidas por fatores os mais diversos, que prejudicam a organização funcional dentro de patamares desejáveis e necessários, nos termos dos documentos anexos. Dentro deste contexto, para neutralizar os nefastos efeitos produzidos por tais fatores, a Administração, de maneira complementar, e para garantir a execução do serviço público de saúde em prol da comunidade, se vê compelida à contratação de alguma mão de obra temporária, mas, sempre, dentro do permissivo legal. Requer, portanto, que os pedidos sejam julgados improcedentes, e, em caso de procedência, que na fixação dos honorários seja observado o disposto no artigo 20, parágrafo 4º, nos termos dos julgamentos do TRF/ 2º Região - apelações cíveis números 163.464; 223.496; 218.365 e 218.365.

Com a contestação vieram os documentos de fls. 1844/1850.

Audiência especial às fls. 1861/1874.

Novos documentos acostados pelo Ministério Público em fls.1865/

Manifestação do Ministério Público às fls. 1876/1897.

Decisão deferindo parcialmente a liminar às fls. 1901/1905.

Embargos de declaração do Ministério Público às fls. 1925/1928.

Despacho em embargos de declaração às fls. 1931/1932.

Manifestação do Município às fls. 1941, com os documentos de fls. 1942/1989.

Agravo de instrumento às fls. 1991/1994.

Agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público às fls. 2024 e seguintes.

Nova manifestação do réu às fls. 2119, com os documentos acostados às fls. 2120 e seguintes.

Às fls. 2204 e seguintes petição do Conselho Regional de Enfermagem, com documentos.

Manifestação dos réus às fls. 2631 e seguintes.

Nova manifestação do Ministério Público às fls. 2639/2777.

Decisão saneadora às fls. 2780/2781.

Manifestação do réu às fls. 2796/2805.

Novo agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público, às fls. 2811/2850.

Resposta ao ofício enviado ao Tribunal de Contas às fls. 2868/2900.

Manifestação do Município às fls. 2908/2911.

Manifestação do MP às fls. 2915/2936 no sentido de que foi dado provimento ao agravo.

Embargos de declaração do Município às fls. 2970/2978.

Ofício da 22ª Camara Cível às fls. 3229/3242.

Documentos apresentados pelo Município às fls. 3289/3335 e 3349/3395.

Às fls. 3422 e seguintes documentos acostados pelo Município, em decorrência do mandado de busca e apreensão.

Manifestação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro às fls. 3489/3492.

Às fls. 3501/3652 nova manifestação do MP, com documentos, sendo requerida a intimação do Município réu para se manifestar sobre os documentos apresentados.

Às fls. 3668/4093 manifestação do MP com novos documentos.

Manifestação do Município às fls. 4103/4107.

Alegações finais do MP às fls. 4122/4133.

Alegações finais do Município Réu às fls. 4154/4175, com os documentos de fls. 4176/4210.

Nova manifestação do Ministério Público às fls. 4242/4245.

Remessa ao grupo de sentença às fls. 4249.

É o relatório. Passo a decidir.

A presente demanda deve ser julgada no estado uma vez que são suficientes as provas acostadas aos autos para a formação do convencimento, nos moldes do art. 355, I, CPC/15.

No mérito, trata-se de ação civil pública em que o Ministério Público busca, em síntese, que o Município do Rio de Janeiro a substituição de todos os profissionais contratados temporariamente ou com vínculo precário com o Município do Rio de Janeiro, que atuam nas unidades hospitalares referidas nesta demanda; bem como o preenchimento dos cargos vagos existentes nas unidades hospitalares municipais mencionadas na inicial, ambos mediante a convocação e posse dos candidatos aprovados em concurso público, inclusive constantes dos bancos de concursados existentes, sem prejuízo de outras medidas constantes nos demais pedidos iniciais.

Por seu turno, o Município Réu se insurge quanto ao pedido, mencionando, em síntese, que voluntariamente foi cumprida a obrigação de substituição dos profissionais contratados nas especialidades dos aprovados no concurso público do Edital SMA 144/2013, dentro do prazo de validade do certame, fixado pela ordem constitucional em vigor e pelo referido Edital, expirado em 6.10.2017. No mais, requereu a improcedência de todos os pedidos contidos na inicial, uma vez que totalmente violadores dos princípios da separação de poderes,

da reserva de administração e das normas do art. 37, II da Constituição Federal e da Lei Municipal nº 1.978/1993 e posteriores alterações, que disciplinam a contratação de pessoal por tempo determinado para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público. Requereu, ainda, que em caso de procedência, que os efeitos da futura sentença sejam restritos às unidades hospitalares expressamente citadas na petição inicial, quais sejam, Hospital Municipal Souza Aguiar, Hospital Municipal Salgado Filho, Hospital Municipal Francisco da Silva Telles, Hospital Municipal Álvaro Ramos, Hospital Municipal Barata Ribeiro, Hospital Municipal Lourenço Jorge, Hospital Municipal Miguel Couto, Hospital Municipal Paulino Werneck, Hospital Municipal da Piedade, Hospital Municipal Raphael de Paula Souza e Hospital Municipal Rocha Maia e não ao restante da rede de prestação de serviço de saúde do Município, como aparentemente pretende o Parquet. Ademais, pretende que a sentença não alcance fatos novos, ocorridos após o ajuizamento da presente ação, no ano de 2014, circunscrevendo-se ao concurso público disciplinado pelo Edital SMA nº 144/2013, único em vigor para a área de saúde na época da sua propositura; Por fim, pretende que seja considerada pelo decisum a alteração de regime da contratação temporária de pessoal, implementada pela recente Lei nº 6146/2017 que ampliou o prazo máximo das contratações na área da saúde para um ano, prorrogável por igual período, e que deu fundamento jurídico aos atuais contratos temporários de Médico, durante o prazo de validade do concurso público regulado pelo Edital SMA 350/2016, a expirar em 30.05.2019, com possível prorrogação por 2 (dois) anos.

De início, cumpre destacar que no tocante à matéria de fato este tornou-se incontroverso diante da ocorrência sucessiva e em desacordo com a Constituição Federal e da própria Lei Municipal, em relação a contratação temporária de funcionários em substituição aos servidores concursados.

Os documentos apresentados pelo réu são insuficientes para refutar a pretensão autoral, devendo ser observado que a contratação temporária deve ser utilizada com última ratio, uma medida de emergência e por prazo certo e determinado, o que não vem ocorrendo no Município do Rio de Janeiro, em relação aos funcionários que prestam diversos serviços nos Hospitais mencionados na inicial.

Destarte, inclusive foram contratados funcionários temporários na vigência de concurso público, o que contraria art. 4º da Lei Municipal n. 1978/93.

A mera demonstração de que foram feitos concursos públicos sem qualquer estudo concreto quanto ao quantitativo de pessoal necessário para lotação nas unidades hospitalares não basta para comprovar que o Réu esteja cumprindo o seu dever legal de prover os hospitais com os recursos humanos necessários e prestar o serviço da maneira determinada na CF/88 e Leis correlatas.

As medidas adotadas pelo réu neste intervalo de tempo são claramente insuficientes.

O réu afirma que eventual acolhimento da pretensão acarreta ofensa ao princípio da separação de poderes.

Não obstante, o direito à saúde vem previsto no artigo 196 da CF/88, que determina a adoção pelos entes públicos de políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

É de se ressaltar, que o próprio Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, através

da documentação acostada ao Ofício nº TCM/GPA/SCP/00434/2015 (fls. 2869/2900) referente à inspeção ordinária realizada pela 5ª Inspeção Geral de Controle Externo (5ª IGE) em setembro de 2014 na Secretaria Municipal de Administração do Município do Rio de Janeiro que deu origem ao processo administrativo nº 040/006.131/2014, em seu item 7 e Tabela I " Anexo, aponta para o descumprimento, pelo Município do Rio de Janeiro, do disposto nos artigos 3º, 6º e 12 da Lei Municipal nº 1978/93. Consta no documento de fl. 1875 que: "Em que pese a expressa disposição legal, conforme análise do sistema ERGON (Tabela ANEXO) foram encontrados 10 (dez) servidores contratados temporariamente, por mais de (nove) meses consecutivos, 472 (quatrocentos setenta dois) servidores contratados sem observância do interstício mínimo de (dois) anos entre rescisão do contrato anterior e um novo contrato temporário junto ao Município do Rio de Janeiro".

Portanto, os profissionais de saúde não vem atuando de maneira temporária, mas sim definitiva, havendo notório burla a CF/88, artigo 37, IX e a Lei Municipal 1978.

Cumpra denotar que não se trata de pauta apartada do Poder Judiciário, notadamente, porque este Poder tem sido a última linha de defesa dos direitos do cidadão nos tempos hodiernos e, como tal, não pode voltar as costas quando solicitado.

A atuação do Poder Judiciário é necessária, notadamente pela inércia injustificada do Poder Executivo no cumprimento de comandos Constitucionais por muito tempo.

O direito não deve se dobrar a um estado de coisas inconstitucional como se, por pragmatismo ou consequentialismo, sua autoridade não prevalecesse diante da desordem e falta de observância aos preceitos Constitucionais.

O Poder Judiciário não pode se omitir nesta situação. Em uma palavra: o sistemático desrespeito à ordem legal e constitucional não deve - aliás, não pode - servir de justificativa bastante, por si só, a fomentar maior afronta.

Deste modo, articula-se uma "tensão dialética" entre os deveres constitucionalmente impostos à Administração Pública e a disponibilidade orçamentária sob sua gestão.

Daí a necessidade de sacrifícios ou, como enunciado, de "escolhas trágicas".

Nesta disputa, o Judiciário deve inclinar-se à concretização - na maior medida possível - dos direitos fundamentais, observando os critérios de prioridade estabelecidos pelo constituinte.

Nas palavras do Ministro Luis Edson Fachin: "Em verdade, não se quer uma jurisprudência de conjuntura. Igualmente, não se pretende a jurisprudência cega à realidade. Eis que aí reside o desafio da segurança jurídica no Brasil, isto é, no exato balancear entre a manutenção do previsível e a abertura de espaço para o imprevisível, um equilíbrio, enfim, entre os 'dois corpos do rei'".

Convém colacionar lição do Ministro Celso de Mello em trecho virtuoso de julgado de sua relatoria:

**CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - SENTENÇA QUE OBRIGA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A MATRICULAR CRIANÇAS EM UNIDADES DE ENSINO INFANTIL PRÓXIMAS DE SUA RESIDÊNCIA OU DO ENDEREÇO DE TRABALHO DE SEUS RESPONSÁVEIS LEGAIS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA POR CRIANÇA NÃO ATENDIDA - LEGITIMIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DAS "ASTREINTES" CONTRA O PODER PÚBLICO - DOCTRINA - JURISPRUDÊNCIA - OBRIGAÇÃO ESTATAL DE RESPEITAR OS DIREITOS DAS CRIANÇAS - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO**

PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A QUESTÃO DAS "ESCOLHAS TRÁGICAS" - RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL - PRETENDIDA EXONERAÇÃO DO ENCARGO CONSTITUCIONAL POR EFEITO DE SUPERVENIÊNCIA DE NOVA REALIDADE FÁTICA - QUESTÃO QUE SEQUER FOI SUSCITADA NAS RAZÕES DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO -PRINCÍPIO "JURA NOVIT CURIA" - INVOCAÇÃO EM SEDE DE APELO EXTREMO - IMPOSSIBILIDADE - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. POLÍTICAS PÚBLICAS, OMISSÃO ESTATAL INJUSTIFICÁVEL E INTERVENÇÃO CONCRETIZADORA DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL. - A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças até 5 (cinco) anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. - Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político- -jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL. - O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgride, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional. Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.. - A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos

interesses maiores dos cidadãos. - A intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente na área da educação infantil (RTJ 199/1219-1220), objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas. Precedentes. A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À "RESERVA DO POSSÍVEL" E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS "ESCOLHAS TRÁGICAS". - A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras "escolhas trágicas", em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. - A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. - A noção de "mínimo existencial", que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados. LEGITIMIDADE JURÍDICA DA IMPOSIÇÃO, AO PODER PÚBLICO, DAS "ASTREINTES". - Inexiste obstáculo jurídico-processual à utilização, contra entidades de direito público, da multa cominatória prevista no § 5º do art. 461 do CPC. A "astreinte" - que se reveste de função coercitiva - tem por finalidade específica compelir, legitimamente, o devedor, mesmo que se cuide do Poder Público, a cumprir o preceito, tal como definido no ato sentencial. Doutrina. Jurisprudência. ARE 639337 AgR / SP - SÃO PAULO SP - SÃO PAULO - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO - Relator(a): Min. CELSO DE MELLO - Julgamento: 23/08/2011 - Órgão Julgador: Segunda Turma.

O Julgado acima afasta em uma só lição todos os argumentos do Município do Rio de Janeiro, notadamente, o da impossibilidade de atuação do Poder Judiciário na concretização de políticas

públicas e dificuldades orçamentárias, pilares da defesa.

Nesta esteira, a ausência de atuação positiva do Poder Executivo na busca de concretização de mandamentos constitucionais não pode ser justificativa para inação do Poder Judiciário, pois repese-se "a intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente na área da saúde, objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas".

A Constituição não pode ser só um documento escrito. Deve ter aptidão para transformar a realidade. Tem força normativa e sua norma é dotada de imperatividade.

O descumprimento sistemático leva ao estado de coisas inconstitucional, e a mera omissão do Poder Público não pode ser óbice ao cumprimento da vontade do constituinte.

Diante das escolhas trágicas, o Poder Judiciário atua de modo a concretizar da maior forma possível os direitos fundamentais, notadamente, em especial o direito à saúde.

Entre a manutenção do previsível - acepção clássica da separação de poderes - e a abertura de espaço para o imprevisível, o equilíbrio não pode fechar os olhos à realidade que se impõe.

Provada a falta de médicos e demais profissionais de saúde, bem como a contratação de profissionais temporários, que se perpetuam no cargos, além do tempo previsto em Lei, e, ainda, com concurso válido vigente, a atuar do Município Réu está em claro descompasso com os comandos constitucionalmente estabelecidos, e, ainda, a Lei Municipal editada a este respeito.

Ademais, a alegação de falta de previsão orçamentária e descumprimento da reserva do possível, em caso de procedência dos pedidos, não deve ser acolhida, considerando que somente nos anos de 2013 e 2014, conforme mencionou o Ministério Público, as contratações por tempo determinado renderam à SMS o custo total elevadíssimo de R\$ 140.002.248,70. Os valores demonstram, a toda evidência, a fragilidade dos argumentos do Município relativos a violação do princípio da "reserva do possível", aos poucos recursos orçamentários, etc. Este montante, pago para servidores temporários, que não foram incorporados ao SUS, revela que os recursos existem, mas o Município realiza a " escolha" mais cómoda, não dando provimento aos cargos e funções de natureza efetiva, tal como determina a Constituição, o que sem dúvida impacta na qualidade do atendimento, posto que os profissionais são terceirizados, não submetidos ao regime único inerente aos cargos efetivos, muito menos as regras inerentes ao funcionalismo público.

Cumprir denotar, ainda, que os contratos são renovados reiteradamente, o que demonstra a necessidade da contratação efetiva, devendo ser observado que existe um grande número de candidatos aprovados esperando nomeação. Alguns, inclusive, são contratados com temporários, o que cria uma situação precária, aonde deveria ser efetiva.

A procedência parcial dos pedidos é medida que se impõe.

Em outro giro, não pode o Poder Judiciário compelir o Município abrir novo concurso, sob pena, neste ponto, de violação do Princípio da Separação dos Poderes.

Em relação ao pedido de proibição de celebração de novos contratos temporários, entendo que o pedido não deve ser acolhido, posto que nem todas as vagas foram preenchidas pelo concurso, sendo certo que em caso de comprovada necessidade, observadas as formalidades legais, poderá

o Município assim proceder.

Por fim, entendo que o pedido de apresentação bimestral ao Juízo, bem como ao Conselho Municipal de Saúde, de documentos que comprovem o cumprimento dos itens " a " e " b" do pedido de tutela não deve ser acolhido, considerando que o segundo não foi acolhido, bem como que existem outros meios de fiscalização que sejam mais efetivos e que não criem uma obrigação pouco razoável. Tais medidas deverão ser adotadas pelo Juízo na fase de execução, em caso de confirmação das obrigações que serão estabelecidas no dispositivo da presente.

Pelo exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES os pedidos autorais na forma do art. 487, I, CPC/15 e DETERMINO que:

I) O Município réu proceda com o efetivo preenchimento dos cargos vagos existentes nas unidades hospitalares municipais mencionadas na inicial, mediante a convocação e posse dos candidatos aprovados em concurso público de 2013, obedecendo a ordem de classificação final do certame e o quantitativo para cada cargo público objeto desse concurso. Prazo: até o último dia do prazo do último concurso em vigor, sob pena de multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por cada candidato preterido em razão dos fatos em debate nesta lide, sem prejuízo de outras sanções cabíveis a ser fixada pelo Juízo da execução;

II) O réu apresente listagem atualizada, dentro do prazo de 180 dias, do levantamento sobre a existência de profissionais com vínculos precários na rede hospitalar de saúde municipal, nos hospitais mencionados na inicial, devendo tal diagnóstico conter:

II.a) listagem, por unidade hospitalar, dos cargos vagos existentes, esclarecendo se estão atrelados ou não a determinado setor;

II.b) listagem, por unidade hospitalar, do quantitativo de profissionais contratados temporariamente ou com vínculo de natureza precária para o exercício de cargo ou função de natureza permanente;

II.c) estudo sobre a real e atual necessidade de pessoal nas unidades hospitalares mencionadas na presente ação, com base em parâmetros técnico-normativos e em metodologia objetiva a ser informada no referido documento;

II.d) documentação que comprove o montante orçamentário gasto anualmente com as contratações temporárias e precárias realizadas na área da saúde desde 2009 até a presente data;

III) O Município Réu proceda a substituição dos profissionais da área de saúde contratados de forma temporária e a título precário, por servidores efetivos, mediante a convocação e a posse dos candidatos aprovados em concurso público realizado em 2013, com a consequente lotação nas unidades hospitalares do Município do Rio de Janeiro indicadas na petição inicial, até o último dia de validade do concurso em vigor, sob pena de multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), por cada candidato preterido, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, a ser fixada pelo Juiz da execução;

IV) Por fim, a tutela deve ser cumprida nos termos dos acórdãos que julgaram os Agravos de Instrumentos (Processos 0018656-78.2015.8.19.000 e nº 0018760 -70.2015.8.19.0000)

Custas na forma da Lei, observada as prerrogativas das partes (Lei 3350/99).

Condeno, outrossim, o réu ao pagamento de honorários, que fixo em 5% sobre o valor da causa, a ser convertido ao Fundo Especial do Ministério Público do RJ. ( artigo 85 parágrafo 3º, III do CPC/15).

Precluso o prazo para apresentação de apelação pelas partes e devidamente certificado nos

autos, proceda-se a remessa necessária na forma do art. 496, I, CPC/15.

PRI.

Dê-se ciência ao MP com atribuição.

Transitada em julgado e, nada mais sendo requerido, dê-se baixa e archive-se.

Rio de Janeiro, 25/04/2019.

**Leonardo Cardoso e Silva - Juiz Auxiliar**

---

Autos recebidos do MM. Dr. Juiz

Leonardo Cardoso e Silva

Em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Código de Autenticação: **4SH8.E5PM.INN4.L1B2**

Este código pode ser verificado em: [www.tjrj.jus.br](http://www.tjrj.jus.br) – Serviços – Validação de documentos