

**EXMO SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA ____ VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA
COMARCA DA CAPITAL – RIO DE JANEIRO**

SINDICATO DOS ENFERMEIROS DO RIO DE JANEIRO - SINDENFRJ, entidade de classe sem fins lucrativos com endereço na Rua Sete de Setembro, nº 98, Cobertura 05 - Centro - RJ, CEP: 20.050-002 CNPJ/MF sob o nº 42.183.624/0001-31, devidamente representado neste ato por sua Presidente – **Sra. MONICA CARRIS ARMADA**, por seu advogado DR. LEONARDO DA SILVA OLIVEIRA – OAB/RJ 148.792 (e-mail: leoliver40@gmail.com – cel: (21) 99993-0804 – tel:2210-5103), que declara, para fins do inciso I do artigo 106 do Novo CPC que receberá todas as intimações no escritório na Rua Sete de Setembro, 98 cobertura 05, Centro, nesta cidade, vem perante V. Exa., com fulcro no artigo 8º, inciso III da CRFB, nos artigos 1º, inciso V, 3º, 12 e 18 da Lei nº 7.347/ e Título III da Lei 8.078/90, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

em face da **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, a ser citado através de sua Procuradoria Geral no endereço localizado na Travessa do Ouvidor, nº 4 - Centro - RJ - CEP: 20040-040 - Centro, Rio de Janeiro - RJ, representado por sua PROCURADORIA pelos fatos e fundamentos adiante aduzidos:

DA ISENÇÃO DAS CUSTAS PROCESSUAIS

Em conformidade com o disposto no artigo 18 da Lei nº 7.347 de 1985, que dispensa o adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, o Sindicato Autor vem informar que deixa de adiantar qualquer valor a esse título.

Nesse mesmo sentido, deve ser mencionado que as regras de natureza processual previstas na Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), são aplicáveis a todas as ações de natureza coletiva, o que se estende, também, a presente ação civil pública, embora não se trate de pretensão envolvendo relações de consumo.

Tal diploma legal, além de acrescentar à tutela da ação civil pública a proteção de qualquer interesse difuso ou coletivo, tratou de inserir – por seu art. 117 –, no texto da Lei nº 7.347/85 (LACP), dispositivo – o art. 21 – com a previsão de que “aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.”

Dentre tais dispositivos, destacam-se o art. 81, inc. III, que define os interesses individuais homogêneos como aqueles de origem comum, e o art. 87, que prevê a isenção do pagamento de custas e quaisquer despesas advenientes do processo:

“Art. 87. Nas ações coletivas de que trata este Código não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorário de advogados, custas e despesas processuais.”

Desta forma, o Sindicato-autor, na qualidade de substituto processual da coletividade que representa, está, por força do disposto nas Leis nº 7.347/85 e 8.078/90, isento do pagamento das custas processuais, aí compreendidas as de distribuição, as recursais e as custas do processo em geral, equivalendo tal isenção ao benefício da gratuidade judiciária.

DA LEGITIMIDADE ATIVA

O Sindicato Requerente é Entidade Representativa da Categoria dos Enfermeiros do Estado do Rio de Janeiro, sindicalizados ou não, sendo portador de personalidade jurídica própria, de natureza e fins não lucrativos e de autonomia política e sindical, também consoante previsão estatutária, regularmente constituído, registrado e representado por diretores eleitos, conforme comprovam os documentos em anexo.

A legitimidade ativa para Ação Civil Pública deve ser interpretada em consonância com o disposto no art. 5º e incisos da Lei 7.347/85, no art. 8º, inciso III e no parágrafo 1º do artigo 129, ambos da CRFB, cabendo ao sindicato a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais.

A Lei nº 7.347/85 inseriu em seu escopo, como bem protegido pela via da ação civil pública, a defesa de "qualquer outro interesse difuso ou coletivo", atribuindo legitimidade à entidade sindical, de modo que a tutela pelo sindicato através da presente pode abarcar qualquer interesse coletivo que diga respeito à categoria que representa, principalmente quando o interesse do grupo é ligado à própria atividade essencial da entidade representativa.

E ainda, o Código de Defesa do Consumidor, através dos artigos 81, 82 e 91, também garantem às entidades de classe o ajuizamento de ação civil pública para asseguram direitos difusos e coletivos dos membros de sua categoria.

Assim, busca-se tutelar, por intermédio de uma única demanda, direito coletivo pertencente a uma categoria de enfermagem, o que denota a relevância social da questão e legitima o Sindicato Autor, neste aspecto entendendo a jurisprudência:

"EMENTA. PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LEGITIMIDADE ATIVA - SINDICATO.

1. Nas ações civis públicas pode o sindicato funcionar como substituto processual ou como representante de seus sindicalizados.

2. Como substituto processual não precisa de autorização, mas o interesse defendido deve ser não só do sindicalizado, mas também da própria entidade, se conectado for o interesse dela com o daquele.

3. Na hipótese de representação, há necessidade de autorização do sindicalizado, porque o interesse defendido é unicamente seu, sem conexão alguma com o interesse da entidade.

4. A autorização, seguindo posição jurisprudencial majoritária, pode ser considerada como formalizada pela juntada da ata de reunião do sindicato, onde constem os nomes dos presentes.

5. Recurso especial conhecido e provido."(RESP 228507/PR, Rei. Min. Francisco Peçanha Martins, Rei.

**para acórdão Eliana Calmon, Segunda Turma, DP 05.05.04,
p. 125) (grifamos)**

Conclui-se, portanto, que o Sindicato dos Enfermeiros possui legitimidade ativa para demandar sobre a questão ora em tela.

DOS FATOS

O Sindicato Autor é uma instituição fundada há mais de 40 (quarenta) anos e que sempre primou sua atuação, não só pela defesa dos legítimos interesses da classe enfermeira como também pelos relevantes assuntos pertinentes à Saúde Pública do Estado do Rio de Janeiro.

No efetivo exercício desta verdadeira missão, buscou sempre o Autor participar das diversas iniciativas sociais, que visam fortalecer o movimento pela melhoria do Sistema Único de Saúde - SUS, instituto consagrado na matriz constitucional.

Na esteira dos atuais acontecimentos, acompanhando de perto a atuação do Poder Executivo Municipal no trato do efetivo dever de prestar condigno serviço público de saúde deparou-se o Representante com a notícia da inauguração no último dia 04/08/2020 do CTI (Centro de Tratamento Intensivo) Pediátrico do Hospital Municipal Souza Aguiar, localizado no Centro do RJ. **(doc.01)**

Segundo informações, a unidade terá a disposição um total de 10 (dez) leitos unidade, sendo o HMSA uma dos maiores e mais importantes hospitais do município do RJ e estava sem setor exclusivo para atendimento a crianças em estado grave desde o ano de 2014, quando foi desativado pelo governo anterior. . **(doc.01)**

O investimento da Prefeitura com a obra foi de R\$ 1.733.000,00 (um milhão e setecentos e trinta e três milhões) e a gestão do serviço será da Empresa Pública de Saúde do Rio de Janeiro (Rio Saúde), com um custeio mensal em torno de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), incluindo recursos humanos, manutenção e insumos. (doc.01)

O gerenciamento, operacionalização e execução do Centro de Terapia Intensiva Pediátrico do Hospital Municipal Souza Aguiar – HMSA foi autorizado através da formalização do Termo de Convênio celebrado entre o Município do Rio de Janeiro e a Empresa Pública de Saúde do Rio de Janeiro S/A – RIOSAUDE, pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses a contar de 03/08/2020 a 02/08/2022, no valor total de R\$ 24.666.482,34 (vinte e quatro milhões, seiscentos e sessenta e seis mil, quatrocentos e oitenta e dois reais e trinta e quatro centavos). **(doc.02)**

A RioSaúde destinará ao todo 120 (cento e vinte) profissionais para o referido serviço, entre assistenciais (enfermeiros, técnicos de enfermagem, médicos intensivistas pediátricos, fisioterapeutas, psicólogos, assistentes sociais, nutricionistas, farmacêuticos) e administrativos, contratados através do regime da CLT.

TRATA-SE DE UMA INVESTIDA ADMINISTRATIVA REALIZADA ATRAVÉS DA CELEBRAÇÃO DO SUPRACITADO CONVÊNIO ENTRE O MUNICÍPIO RÉU E A RIOSAUDE, ENTREGANDO TODA A GESTÃO DO SERVIÇO DO CTI PEDIÁTRICO DO HMSA PARA A REFERIDA EMPRESA PÚBLICA, O QUE SE TRADUZ NUMA FORMA DE TERCEIRIZAÇÃO A ENTREGA DESTA MISSÃO PÚBLICA A OUTRO ENTE, SEM QUALQUER JUSTIFICATIVA.

Historicamente, vale destacar que 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, vem optando (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 outras modalidades de contratação e arrastar o problema indefinidamente.

Destarte, como destacado acima, é inquestionável que o Município do Rio de Janeiro ao longo dos anos 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).

Além disso, o gestor municipal vem sistematicamente violando a norma contida na Lei nº 1.978, de 26.05.1993 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.

Como se verifica nos autos, a modalidade de contratação de profissionais para o serviço mencionado se traduz em flagrante ilegalidade, tendo em vista a existência de concurso público para provimento de cargos de Enfermeiro, Técnico de Enfermagem e Auxiliar de Enfermagem através do EDITAL CVL/SUBSC Nº 134 DE 03 DE JULHO DE 2019 que se encontra no prazo de validade, cujos candidatos aprovados ainda aguardam convocação, ao passo que o Réu transfere a responsabilidade pela contratação de profissionais para a empresa gestora do serviço, o que é inaceitável. **(doc.03)**

Ao enfrentarmos o mérito da quaestio, torna-se claro e estreme de dúvidas, a evidência de que na realidade o que pretende o que pretende o Município Réu é *permissa maxima venia* “leiloar” a saúde pública do Município, ENTREGANDO SUA GESTÃO a particulares, em detrimento do que preceitua o Texto Constitucional, face a relevância pública deste serviço.

Em outras palavras, foi submetido um convênio entre as partes envolvidas para gestão do serviço, daquilo que justamente o que é inerente a própria natureza da atividade estatal na área de saúde, qual seja, a GESTÃO ADMINISTRATIVA E OPERACIONAL DA SAÚDE PÚBLICA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, através da assistência e atendimento por parte de profissionais, os quais, no caso em tela, frise-se, não serão previamente habilitados por regular Concurso Público conforme previsão no texto constitucional.

INSTA NOTAR QUE TAL CONVÊNIO ENTRE O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E A RIOSAÚDE GIRA NAS CIFRAS DOS QUASE 25 (VINTE E CINCO) MILHÕES DE REAIS, A DEMONSTRAR A FLAGRANTE IMPORTÂNCIA E RELEVÂNCIA DO TEMA AQUI TRATADO, EM QUE PESE A JÁ COMBALIDA SAÚDE FINANCEIRA DA GESTÃO DA SAÚDE PÚBLICA DA MUNICIPALIDADE, O QUE FOI AMPLAMENTE DEMONSTRADO DURANTE A PANDEMIA DO NOVO CORONAVIRUS.

Restou demonstrado que a decisão que autorizou a formação do convenio em questão visa apenas mascarar a contratação de pessoal sem concurso público para cargos efetivos, EM DETRIMENTO DOS PROFISSIONAIS ENFERMEIROS APROVADOS NOS ÚLTIMOS CERTAMES, como exigido pelo artigo 37, II da CF/88, mesmo que observada a redação alterada pela EC nº19 de 04/06/98

Em conclusão, o ato praticado pelo Município do Rio de Janeiro se constitui nada menos que uma tentativa malsinada de colocar a gestão da saúde municipal, através de processo seletivo ou não, à disposição de terceiros, colidindo frontalmente ao permitido pela Lei Maior, cuja participação privada constitui-se de modo puramente complementar, nos moldes previstos pelo artigo 197 e 198 da CF/88, e pela Lei 8080/90, criadora do SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE.

Se a Administração Pública Municipal necessita de mão de obra capacitada deveria ter disponibilizado a quantidade de vagas que pretende para os aprovados nos últimos concursos públicos para provimento de cargo efetivo e não disponibilizar a mesma para contratações através da CLT, o que inclusive acarreta a falta de repasse para o Instituto de Previdência do Município do Rio de Janeiro - PREVI-RIO, que tem como objetivo proporcionar aos segurados e seus dependentes o amparo da previdência social e, subsidiariamente, assistência financeira e serviços, conforme previsto no Decreto nº 14.881/1996. **(doc.04)**

Desta forma, resta inequívoco o cabimento da presente demanda, em razão de todas as irregularidades apontadas e, sobretudo da iminência real e concreta ocorrência de preterição aos candidatos aprovados no certame, violando diametralmente direito líquido e certo dos substituídos processuais, restando plenamente demonstrada a necessidade do deferimento da medida liminar.

DO DIREITO E DOS FUNDAMENTOS

DA OMISSÃO DO GESTOR MUNICIPAL COMO GESTOR PLENO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS – VIOLAÇÃO ÀS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS SOBRE A GESTÃO DO TRABALHO NO SUS PELA AUSÊNCIA DE MEDIDAS PERMANENTES PARA SOLUÇÃO DO DÉFICIT DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE NA ÁREA HOSPITALAR.

A Constituição Federal estabelece a saúde como um direito de todos e dever do Estado e, ao organizar e estruturar o Sistema Único de Saúde no contexto da Seguridade Social, fixou como seus princípios fundamentais a universalidade, a igualdade, a descentralização, o atendimento integral, além de outros, entre os quais se destaca a participação da comunidade na gestão, fiscalização e acompanhamento das ações e serviços de saúde (CF/88, art. 194, parágrafo único, I, c/c art. 198, III).

No âmbito infraconstitucional, a Lei n.º 8.080/90, que regula as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços de saúde no território nacional, ao fixar as normas a serem cumpridas quando da elaboração da Política de Gestão do Trabalho para o SUS, dispôs no seu art. 27 que ela será formalizada e executada articuladamente pelas diferentes esferas de governo. A referida lei estabelece que a política de recursos humanos na área da saúde terá como um dos objetivos a organização de um sistema de formação de recursos humanos e a valorização da dedicação exclusiva aos serviços do Sistema Único de Saúde, *in verbis*:

“Art. 18 À direção municipal do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:

I – planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde.

(...)

Art. 27 A política de recursos humanos na área da saúde será formalizada e executada, articuladamente, pelas diferentes esferas de governo, em cumprimento dos seguintes objetivos:

I – organização de um sistema de formação de recursos humanos em todos os níveis de ensino, inclusive de pós-graduação, além da elaboração de programas de permanente aperfeiçoamento de pessoal;

(...)

IV – valorização da dedicação exclusiva aos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS).

Parágrafo único. Os serviços públicos que integram o Sistema Único de Saúde (SUS) constituem campo de prática para ensino e pesquisa, mediante normas específicas, elaboradas conjuntamente com o sistema educacional.

Art. 28 Os cargos e funções de chefia, direção e assessoramento, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), só poderão ser exercidos em regime de tempo integral.

§ 1.º Os servidores que legalmente acumulam dois cargos ou empregos poderão exercer suas atividades em mais de um estabelecimento do Sistema Único de Saúde (SUS).

§ 2.º O disposto no parágrafo anterior aplica-se também aos servidores em regime de tempo integral, com exceção dos ocupantes de cargos ou função de chefia, direção ou assessoramento.

(...)

Art. 30 As especializações na forma de treinamento em serviço sob supervisão serão regulamentadas por comissão nacional, instituída de acordo com o art. 12 desta lei, garantida a participação das entidades profissionais correspondentes.”

A seu turno, a Lei Federal n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) revela a importância da elaboração do Plano de Carreiras, Cargos e Salários para o regular funcionamento do SUS, conforme previsão no artigo 4º, o qual pedimos *vênia* para transcrever o aresto:

“Art. 4.º Para receberem os recursos de que trata o art. 3.º desta lei, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com:

(...)

VI – Comissão de elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS), previsto o prazo de dois anos para sua implantação. Parágrafo único. O não atendimento pelos Municípios, ou pelos Estados, ou pelo Distrito Federal, dos requisitos estabelecidos neste artigo, implicará em que os recursos concernentes sejam administrados, respectivamente, pelos Estados ou pela União.”

A gestão eficiente dos recursos humanos na área da saúde é condição *sine qua non* para o alcance da efetividade dos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde – SUS e para a regularidade dos serviços públicos de saúde, que necessitam de profissionais devidamente habilitados para a promoção e prevenção da saúde, em todos os seus níveis.

Não há dúvidas de que, no citado contexto de ações e serviços de saúde, a gestão de recursos humanos é considerado verdadeiro subsistema do SUS, dada a sua relevância para o adequado funcionamento do imbricado sistema público de saúde e deve ter como norte a valorização do trabalho, a fixação dos profissionais na rede e a construção de vínculos entre os profissionais e os usuários de forma a prover atendimento de qualidade à sociedade.

O grau de importância concedido ao desenvolvimento de política séria de recursos humanos encontra-se tipificado através da edição pelo Poder Executivo Federal de norma no sentido de fixar as regras e princípios basilares para a implementação de uma Política Nacional de Recursos Humanos no SUS, instituída pela Resolução do Conselho Nacional de Saúde n.º 330, de 4 de novembro de 2003.

É imperioso, portanto, trazer ao debate alguns conceitos, fundamentos, diretrizes e normas estabelecidas para a consolidação do SUS.

Nesse sentido, dispõe a Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 330/2003 (**doc.05**), que:

“Para a implementação do SUS, aspectos importantes da gestão têm sido apontados como fundamentais: a descentralização, o financiamento, o controle social e a gestão do trabalho. Embora possam ser contabilizados avanços em todos esses aspectos, que possibilitam a afirmação segura de que o SUS é irreversível, a gestão do trabalho, até então, não havia recebido o devido destaque, correspondente ao grau de importância que representa para a consolidação do sistema.

Com o objetivo de contribuir para uma gestão de qualidade, que possibilite a valorização do trabalho no SUS como instrumento essencial da atenção à saúde e a criação de vínculo dos trabalhadores com a população e os serviços de saúde pública, o Conselho Nacional de Saúde publica a 3.ª edição revista e atualizada do presente documento, Princípios e Diretrizes para a Gestão do Trabalho no SUS (NOB/RH-SUS), aprovado como Política Nacional, por meio da Resolução n.º 330, de 4 de novembro de 2004. Espera-se, por meio da sua implementação, valorizar o trabalhador e, assim, promover a fidelização de equipes com o trabalho interdisciplinar e multissetorial.”

Importante salientar que a referida norma teve o mérito de ter sido elaborada de forma participativa, num processo democrático e descentralizado, com inúmeras negociações entre trabalhadores e gestores, sempre mediadas por outros atores que fazem o Controle Social do SUS nas Conferências e no Conselho Nacional de Saúde. Assim, cumpriu efetivamente o que garante a Constituição Federal quanto à necessidade de participação e controle social.

A partir de deliberações da 10.ª Conferência Nacional de Saúde, a CIRH (Comissão Intergestores de Recursos Humanos), houve a iniciativa de levar ao Conselho Nacional de Saúde propostas para a implementação de Política de Recursos Humanos a ser observada pelos gestores dos três entes federativos, sendo que a 11.ª Conferência Nacional de Saúde aprovou os “Princípios e Diretrizes para a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o SUS (NOB/RH-SUS)”, com o indicativo de elaboração de um instrumento de gestão pela Comissão Intergestores Tripartite, de publicação pelo Conselho Nacional de Saúde e da

implementação pelos gestores das três esferas de governo. Foi então que, em 2004, o Conselho Nacional de Saúde decidiu pela publicação da terceira edição, revisada e atualizada do documento, sendo certo que a 12ª Conferência Nacional de Saúde reiterou, aos gestores das três esferas de governo, a imediata adoção dessa Política Nacional para a Gestão do Trabalho no SUS como instrumento efetivo para a consolidação do SUS.

Relevante o registro de que o documento denominado “Princípios e Diretrizes para a Gestão do Trabalho no SUS (NOB/RH-SUS) NOB-RH-SUS contém orientações políticas e gerenciais referentes à Gestão do Trabalho, ao Desenvolvimento dos Trabalhadores, à Saúde Ocupacional para o Trabalhador da Saúde e ao Controle Social na Gestão do Trabalho no SUS¹.

Já naquele contexto fático e normativo, o problema mais complexo apontado era o da existência de um “processo de desregulamentação dentro da política de reforma do Estado no País na Gestão do Trabalho”, identificando trabalhadores nos diversos níveis de governo e de entidades prestadoras de serviço ao Sistema Único de Saúde convivendo no mesmo local de trabalho com direitos e deveres diferenciados; a falta de estímulo profissional, os desvios de função, as duplas ou triplas jornadas de trabalho, a submissão a formas improvisadas e arcaicas de vinculação e gestão, cuja regra é a transgressão à lei e, ainda, com poucos ou inexistentes espaços de negociação com seus empregadores.

O documento “Princípios e Diretrizes para a Gestão do Trabalho no SUS (NOB/RH-SUS)” já preconizava:

“Utilizando-se de um discurso que privilegia práticas de “antiengessamento da máquina pública”, pratica-se a verdadeira “lei da selva” na área de recursos humanos da Saúde, valendo-se o gestor municipal de medidas de improviso e em total afronta à Lei Maior e a norma infraconstitucional.”

Lamentavelmente, o que, naquela época já se constatava, é o retrato fiel da gestão de recursos humanos no Município do Rio de Janeiro, como exaustivamente demonstrado na presente ação.

¹ Norma Operacional Básica (NOB) é o instrumento normativo infralegal que define o modo de operacionalizar os preceitos da legislação que rege o Sistema Único de Saúde (SUS). NOB/RH-SUS: é a denominação atribuída ao documento “Princípios e Diretrizes para a Gestão do Trabalho no SUS (NOB/RH-SUS)”, aprovado pela 10.ª Conferência Nacional de Saúde com a denominação de “Princípios e Diretrizes para a NOB/RH-SUS”, alterado após a 11.ª e a 12.ª Conferência Nacional de Saúde. Para efeitos desta NOB, considera-se Gestão do Trabalho no SUS a gestão e a gerência de toda e qualquer relação de trabalho necessária ao funcionamento do Sistema, desde a prestação dos cuidados diretos à saúde dos seus usuários até as atividades-meio necessárias ao seu desenvolvimento. Inclui as ações de gestão/administração em geral do trabalho; de desenvolvimento do trabalhador para o SUS; de saúde ocupacional para o trabalhador do SUS; de controle social da Gestão do Trabalho no SUS, dentre outras

Por fim, ainda, relevante ressaltar que dentro do âmbito da Política Nacional de Promoção da Saúde do Trabalhador do Sistema Único de Saúde em 2011 (Protocolo – nº 008 /2011 da MNNP-SUS²) são princípios: a universalidade; democratização das relações de trabalho; integralidade da atenção à saúde do trabalhador do SUS; intersetorialidade; qualidade do trabalho; humanização do trabalho em saúde; negociação do trabalho em saúde; valorização dos trabalhadores e educação permanente. E são diretrizes a serem observadas na elaboração pelos gestores locais dos planos, programas, projetos e ações de saúde voltados à população trabalhadora do SUS, especialmente: promover e desenvolver políticas de gestão do trabalho, considerando a Agenda Nacional do Trabalho Decente, tendente à despreciação de vínculos trabalhistas, a humanização do trabalho em saúde e a democratização das relações de trabalho.

DA VIOLAÇÃO À REGRA CONSTITUCIONAL DO INGRESSO EM CARGO PÚBLICO MEDIANTE PRÉVIO CONCURSO PÚBLICO (ARTIGO 37, IX da CF/88)

Analisando a atuação, ao longo dos anos, da unidade gestora municipal no contexto da gerência de recursos humanos, constata-se o descumprimento dos ditames estabelecidos nos dispositivos legais e constitucionais acima referidos, como também à regra constitucional insculpida no art. 37, caput e inciso IX da CF/88.

Como é cediço, as ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados, contratados ou conveniados, que compõem o Sistema Único de Saúde, desenvolvidos de acordo com o disposto no art. 198 da CF/88, devem seguir os princípios da Administração Pública - Legalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência e Impessoalidade - nos termos do art. 37 da CF/88.

A Constituição Federal estabeleceu a regra de que o ingresso no serviço público somente poderá ser feito por meio de concurso público (art. 37, II), ressalvando a possibilidade dos cargos em comissão (art. 37, V) e as contratações temporárias (art. 37, IX). Constitui-se, assim, o concurso público, em regra moralizadora e assecuratória da isonomia e da impessoalidade no recrutamento de pessoal para a Administração Pública. Desse modo, as necessidades permanentes da Administração Pública deverão ser supridas por meio do concurso público.

Tal disposição é reproduzida na Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

² A Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS (MNNP – SUS), criada e aprovada no Conselho Nacional de Saúde em 1993, constitui um fórum de gestores e trabalhadores para desenvolver ações para consolidar um sistema nacional de negociação permanente do SUS, visando pactuar diretrizes nacionais sobre as relações do trabalho no SUS e debater as políticas para a melhoria de condições de trabalho na saúde e melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo SUS.

“Art. 77 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, interesse coletivo e, também, ao seguinte: I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei; II - a investidura em cargo ou emprego público da administração direta, indireta ou fundacional depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

XI - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.”

A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro possui dispositivo semelhante, senão vejamos:

“Art. 201 - A investidura em cargo ou emprego público de qualquer dos Poderes Municipais depende da aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e obedecerá ao seguinte: I - os cargos, empregos ou funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei; II - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez por igual período; III - durante o prazo previsto no edital de convocação, o aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será, observada a classificação, convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego na carreira; IV - o concurso público será obrigatoriamente homologado no prazo máximo de noventa dias a contar da data de sua realização, ressalvadas as impugnações legais.”

A contratação por meio de concurso público é um pressuposto do cumprimento dos princípios básicos da Administração Pública, enumerados na Constituição Federal e na Constituição Estadual: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Assim, qualquer outra espécie de admissão no serviço público sem o requisito do prévio concurso é totalmente vedada pela Constituição Federal, sendo o ato nulo e sujeitando a autoridade responsável ao sancionamento por ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, conforme prevê o artigo 37, §§ 2º e 4º, da Magna Carta. Esta é a doutrina de Fábio Medina Osório³:

“(...) A contratação ilegal de funcionários, assim, traduz ofensa ao interesse público inerente à finalidade do ato, qual seja, proporcionar garantias legais de igualitário acesso ao serviço público a todos os cidadãos. Desrespeitar a exigência do concurso público, quando couber, implica improbidade administrativa, na exata medida em que se pratica um ato desprovido da finalidade pública intrínseca à forma prevista no sistema jurídico. (...) Note-se que a exigência constitucional do concurso público não pode ser afastada, eis que o próprio constituinte previu sanções de nulidade do ato e punição da autoridade responsável (art. 37, § 2º, da CF/88), incidindo o art. 11, V, da Lei 8.429/92, mais, eventualmente, o art. 10, caput, do mesmo diploma, se ocorrente lesão material, gastos indevidos aos cofres públicos, sem prejuízo do art. 10, XII, da lei, na medida em que se proporcionaria enriquecimento aos agentes que ingressaram no setor público pela ‘porta dos fundos. (...)”

A propósito, cumpre destacar doutrina de Emerson Garcia⁴:

“Considerando que a discricionariedade reside na liberdade de aferir a real necessidade da nomeação para a satisfação do interesse público, não guardando similitude com o arbítrio que há muito corrói a administração pátria, afigura-se evidente que é defeso

³ OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade Administrativa, Editora RT, 2ª edição, p. 213

⁴ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 6 ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011, p. 430-432.

ao administrador contratar agentes outros, concursados ou não, com vínculo temporário ou permanente, para desempenhar a atividade que deveria ser executada pelos aprovados no concurso e que ainda não foram nomeados. Nesse caso, a contratação de agentes que não participaram do certame, durante o lapso de validade deste, torna evidentes, a um só tempo, a necessidade de que novos servidores sejam contratados e o arbítrio do administrador ao não nomear aqueles que haviam sido aprovados. Verificada esta situação, a expectativa dos aprovados se transmuda em direito líquido e certo, o que, além de tornar cogente a sua nomeação, legitima o Ministério Público a pleitear tal providência em juízo, já que afastada a discricionariedade inerente a atos dessa natureza. (...) de acordo com o art. 37, § 2º, da Constituição, ‘a não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei’. O preceito constitucional deve ser integrado com a Lei nº 8.429/92, sujeitando o agente, da administração direta ou indireta, à tipologia estatuída no art. 11, caput, deste diploma legal, sempre que realizar contratações para o preenchimento de cargos que exigem a aprovação prévia em concurso público, sem a sua realização.”

Assim é que, para serem levadas a efeito, as contratações temporárias devem atender a três pressupostos intrínsecos⁵: a *determinabilidade temporal*, a *temporiedade* e a *excepcionalidade*.

Por oportuno, cumpre transcrever doutrina de José dos Santos Carvalho Filho⁶:

“Por fim, tem-se admitido que o concurso público também é inexigível pra o recrutamento de servidores temporários. Aqui a dispensa se baseia em razões lógicas, sobretudo as que levam em conta a determinabilidade do prazo de contratação, a temporiedade da carência e a excepcionalidade da

⁵ In MADEIRA, José Maria Pinheiro. Servidor público na atualidade. 3. ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006. p. 30.

⁶ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 17 ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2007, p. 544.

situação de interesse público, pressupostos, aliás, expressos no art. 37, IX, da CF.”

A *determinabilidade temporal* condiciona a vigência do contrato temporário a prazo certo e determinado, diferentemente do que ocorre com as regras comuns, estatutária ou celetista, que prevêm relação jurídica funcional por prazo indeterminado.

O pressuposto da temporariedade guarda relação com a natureza temporária da necessidade que gerou a formação do vínculo. O que permite a contratação temporária, de acordo com o segundo pressuposto, é a necessidade efêmera do vínculo especial. A fraude constitucional ocorre, contudo, se a função é de exigibilidade permanente e a contratação não se dá por excepcional necessidade temporária, concretamente motivada e devidamente amparada em lei.

Em razão da sua ***natureza excepcional***, o legislador constitucional restringiu as hipóteses de incidência da contratação temporária, para admiti-la tão-somente quando existente a necessidade temporária de excepcional interesse público:

“Art. 37

(...)

IX – A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.”

Dentro de tal contexto, a Lei Municipal nº 1978/93, com a alteração dada pela Lei Municipal nº 3.365/2002, **(doc.06)** 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, padecendo de vício de constitucionalidade, caso disponha de forma diversa.

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.

Aliás, o E. 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, conforme ementa a seguir transcrita:

“EMENTA: RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Saúde. Prestação de serviços previsíveis e de caráter permanente. Contratação por concurso público. Obrigatoriedade. Ausência de razões consistentes. Decisão mantida. Agravo regimental não provido. Nega-se provimento a agravo regimental tendente a impugnar, sem razões consistentes, decisão fundada em jurisprudência assente na Corte. (STJ. Ag.Reg. no Recurso extraordinário nº 445.667, rel. Min. Cezar Peluso, julgado em 28.08.2012).” (grifos nossos)

Oportuno ainda trazer à baila o julgado do E. Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.430/ES, através do qual declarou a inconstitucionalidade de lei capixaba, ao entender que a contratação de serviços de saúde na forma por ela permitida violava o permissivo constante do art. 37, IX, da Constituição Federal:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL CAPIXABA QUE DISCIPLINOU A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES PUBLICOS DA ÁREA DE SAÚDE. POSSÍVEL EXCEÇÃO PREVISTA NO INCISO IX DO ART. 37 DA LEI MAIOR. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI JULGADA PROCEDENTE. I – A contratação temporária de servidores sem concurso público é exceção, e não regra na Administração Pública, e há de ser regulamentada por lei do ente federativo que assim disponha. II – Para que se efetue a contratação temporária, é necessário que não apenas seja estipulado o prazo de contratação em lei, mas, principalmente, que o serviço a ser prestado revista-se do caráter de temporariedade. III – O serviço público de saúde é essencial, jamais pode-se caracterizar como temporário, razão pela qual não assiste razão à Administração estadual capixaba ao contratar temporariamente servidores para exercer tais funções. V – É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de não permitir contratação temporária de servidores para a execução de serviços meramente burocráticos. Ausência de relevância e interesse social

nestes casos. VI – Ação que se julga procedente. (ADI 3.430/ES, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 22.10.2009).” (grifos nossos.)

Nessa esteira, urge destacar doutrina de Fernanda Marinela⁷:

“Conforme orientação dominante do país, a necessidade dessas funções deve ser temporária, portanto, caracterizada necessidade permanente, o Estado deve realizar concurso público e preencher pelas vias normais, usando cargos ou empregos públicos. Doutrina e jurisprudência convergiam nesse sentido, inclusive decisões do STF reconheciam ser inconstitucional a utilização de contratos temporários para admissão de servidores para funções burocráticas ordinárias e permanentes. Vale lembrar, ainda, o pressuposto da excepcionalidade, sendo possível concluir que essa contratação não deve ser utilizada para atender a situações administrativas rotineiras, comuns. A excepcionalidade do regime de ser compatível com a anormalidade do interesse público a ser protegido.”

Também há precedentes do Supremo Tribunal Federal no sentido de que, constatada a necessidade de pessoal, deve-se nomear os candidatos aprovados em concurso público, em detrimento da renovação de contratos temporários:

“O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de que, comprovada a necessidade de contratação de pessoal, deve-se nomear os candidatos aprovados no certame em vigor em detrimento da renovação de contrato temporário. (AI 684.518-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 28-4-2009, Segunda Turma, DJE de 29-5-2009.) No mesmo sentido: RE 555.141-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 8-2-2011, Segunda Turma, DJE de 24-2-2011. (g. n.)

A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a

⁷ MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. Niterói: Impetus, 2012, p. 688-689.

contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, . Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional. (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9- 6-2004, Plenário, DJ de 25-6-2004.) No mesmo sentido: ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.

Servidor público: contratação temporária excepcional (CF, art. 37,): inconstitucionalidade de sua aplicação para a admissão de servidores para funções burocráticas ordinárias e permanentes.” (ADI 2.987, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-2-2004, Plenário, DJ de 2-4- 2004.) No mesmo sentido: ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10- 20090.” (g.n.)

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, ao enfrentar caso semelhante, decidiu recentemente pela irregularidade de contratações temporárias, sucessivas prorrogações ou renovações dos referidos contratos para exercício de cargos e funções permanentes:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. SUCESSIVAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. ABSTENÇÃO DE NOVAS CONTRATAÇÕES, PRORROGAÇÕES OU RENOVAÇÕES PARA EXERCÍCIO DE CARGOS E FUNÇÕES DE NATUREZA PERMANENTE. DETERMINAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. CONDENAÇÃO AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS EM FAVOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DESCABIMENTO. 1. Contratações irregulares perpetradas pela ré para diversos de seus órgãos, desde 1994, quando ocorreu o último concurso público para cargos administrativos e contratações temporárias desde 2000, contando, ao tempo do ajuizamento da ação, com aproximadamente duas mil pessoas temporariamente contratadas. 2. Patente necessidade comum e permanente ao serviço público, pois não se afigura razoável considerar

que se está diante de necessidade temporária e de excepcional interesse quando as sucessivas contratações temporárias subsistem por tantos anos. 3. Indevidas contratações temporárias reiteradamente perpetradas pela ré. 4. Continuidade dos serviços públicos preservada, já que se permitiu que os contratos vigentes continuem normalmente, vedando-se apenas a sua prorrogação ou a celebração de novos contratos temporários. Deste modo, a UERJ tem tempo suficiente para organizar novo concurso público, providenciando recursos junto ao Estado do Rio de Janeiro. 5. A dependência orçamentária não basta para considerar o Estado do Rio de Janeiro parte legítima e incluí-lo no polo passivo. 6. A Universidade deve adequar seu próprio orçamento, encaminhando sua proposta orçamentária para fins de aprovação. Não pode o Poder Judiciário imiscuir-se em questões de política legislativa, impondo ao Estado a aprovação da verba necessária para que a UERJ cumpra a obrigação eventualmente imposta. 6. Reforma da sentença para afastar a condenação ao pagamento de honorários advocatícios em favor do Ministério Público. Precedentes. PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO. (TJ/RJ. Segunda Câmara Cível. Apelação Cível n. 0153645-96.2007.8.19.0001, rel. Des. Monica Sardas, julgado em 27.11.2013).”

Na mesma linha, a jurisprudência de outros tribunais:

“Ementa: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI MUNICIPAL. SERVIÇO PÚBLICO. CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS POR PRAZO INDETERMINADO PARA FUNÇÕES TÍPICAS DA ADMINISTRAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE - RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO "IN SPECIE". - O Supremo Tribunal Federal vem interpretando restritivamente o art. 37, inc. IX, da Constituição da República impondo a observância das seguintes condições; previsão em lei dos casos; tempo determinado; necessidade temporária; interesse público excepcional’ (STF, ADI n. 1500/ES, Min. Carlos Velloso). Na ausência desses requisitos, mostram-se irregulares as contratações temporárias. - As normas da Constituição Estadual autorizam a Administração a contratar pessoal por tempo determinado desde que para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, independentemente da realização de concurso público,

devendo ser a contratação realizada, de qualquer modo, dentro dos princípios da moralidade e da impessoalidade e sempre por prazo determinado. - A contratação temporária realizada pela Administração Pública, como figura excepcional que é, tem sua admissibilidade restrita às hipóteses legalmente previstas e, como contrato administrativo deve conter motivação, finalidade pública e razoabilidade, pena de nulidade. - Afigura-se inconstitucional a norma que permite contratação temporária de servidor para exercer atividade permanente e inerente a função de Estado. (TJ-MG - **Apelação Cível AC 10112110030981001 MG. Data de publicação: 06.12.2013**)” (grifos nossos)

“Ementa: ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES - PRORROGAÇÕES ININTERRUPTAS - BURLA AO CONCURSO PÚBLICO - VIOLAÇÃO AO ARTIGO 37 DA CF/88 - NULIDADE DOS CONTRATOS - RESSARCIMENTO PELOS CONTRATADOS DAS VERBAS SALARIAIS PERCEBIDAS - EFETIVA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO - DIREITO CONSTITUCIONAL À PERCEPÇÃO DAS VERBAS LABORAIS - PROVIMENTO PARCIAL DO PEDIDO - SENTENÇA CONFIRMADA. - A prorrogação ininterrupta de contratos administrativos temporários desrespeita a regra instituída no artigo 37 da Constituição Federal. - Mesmo sendo nulo o ato administrativo consubstanciado em prorrogar ininterruptamente a contratação de servidor por tempo determinado, sem prévio concurso público, o mesmo faz jus ao pagamento das verbas laborais referentes aos dias efetivamente trabalhados, nos termos do disposto no artigo 7º da Constituição Federal e sob pena de enriquecimento ilícito da Administração Pública Municipal. (TJ-MG - **104810707749650011 MG 1.0481.07.077496-5/001(1) (TJ-MG, julgado em 26.06.2009).**” (grifos nossos)

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 enfermeiros dentre outros profissionais de saúde, 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. Trata-se de situação absolutamente previsível! Ora, o conceito de necessidade temporária é incompatível com o prazo indeterminado com que se efetivaram as admissões pelo réu até agora. Não é razoável, ademais, considerar que se está diante de necessidade temporária de excepcional interesse público, quando as sucessivas contratações temporárias subsistem por vários anos. Imperiosa, portanto, a intervenção do Poder Judiciário, com vistas a restabelecer a plena observância dos mandamentos constitucionais que estão sendo reiteradamente negligenciados pelo Município do Rio de Janeiro.

Configura necessidade premente a regularização da situação acima descrita, para que sejam substituídos os contratados temporários e em regime precário de trabalho; bem como providos os cargos vagos existentes por meio da nomeação e posse dos candidatos aprovados dentro e fora do número de vagas (banco de concursados), evitando a prática inconstitucional e ilegal de realização de contratações temporárias.

DA EXPRESSA VIOLAÇÃO AO ART. 4º DA LEI MUNICIPAL Nº 1.978/1993, QUE VEDA A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA NA VIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO.

DA EXISTENCIA DE CONCURSO COM PRAZO DE VALIDADE – EDITAL CVL/SUBSC Nº 134 DE 03 DE JULHO DE 2019:

Como se não bastasse tudo o que já foi exposto, 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.06**) - 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:

“Art. 4º - Não se admitirá a contratação na forma desta Lei quando:

I - a necessidade do serviço puder ser atendida através de contrato administrativo ou remanejamento dos funcionários;

II - houver candidatos já aprovados em concurso público ou funcionários em disponibilidade, para cargos cujas funções correspondam às das contratações pretendidas.”

No caso concreto, o gestor municipal vem sistematicamente violando a referida regra, pois permitiu a contratação pela empresa RIOSAUDE de funcionários que inclusive realizaram o certame e encontram-se aguardando a convocação pelo Município Réu.

A prática ilegal, contudo, demonstra mais uma vez a necessidade flagrante de profissionais de saúde, especialmente na atenção hospitalar. Mas, por outro lado, revela o total desrespeito ao direito líquido e certo dos aprovados em certame público preteridos em seu direito em razão das contratações temporárias realizadas.

Conforme verifica-se na documentação em anexo (**doc.03**), o referido certame contou com a aprovação de 939 (novecentos e trinta e nove) enfermeiros para a livre concorrência, 04 (quatro) enfermeiros PCD, bem como 184 (cento e oitenta e quatro) negros e índios, totalizando 1.127 (um mil, cento e vinte e sete) candidatos aprovados para o cargo de enfermeiros, o que demonstra a necessidade de ocupar as vagas não só do referido serviço inaugurado, como de todas as unidades carentes de recursos humanos no âmbito da administração pública municipal.

Portanto, mais do que mera expectativa de direito dos aprovados no concurso público, tem-se visto frustrado o princípio da isonomia consagrado constitucionalmente. E, mais, tem-se violado a regra constitucional do provimento de cargos mediante concurso público.

Como se sabe, o Hospital Municipal Souza Aguiar já é protagonista de escassez de recursos humanos há muitos anos, principalmente na UTI pediátrica conforme se verifica em inspeção realizada pelo CREMERJ em 12 de fevereiro de 2014 do Inquérito Civil nº 14.351/10 – MPRJ 2010.00317964, conforme documento em anexo. (**doc.07**)

Além de tudo isso, em recente vistoria realizada pelo Conselho Regional de Enfermagem – COREN no dia 28/04/2020, foram detectados problemas em relação quantitativo de enfermeiros e técnicos de enfermagem insuficiente para o atendimento seguro e de qualidade dos pacientes com Covid-19 nas enfermarias, em ambientes de terapia intensiva, dentre outros setores.

Segundo o relatório em anexo (**doc.08**), o déficit de profissionais de enfermagem nas unidades de saúde do município do Rio de Janeiro é crônico, como sinalizado pelo Coren-RJ desde o ano de 2010, tanto no Hospital Municipal Souza Aguiar quanto nas demais unidades de saúde do Município do Rio de Janeiro.

Na oportunidade, o quadro total de enfermagem contava com 150 (cento e cinquenta) enfermeiros e 632 (seiscentos e trinta e dois) profissionais de enfermagem de nível médio (técnicos e auxiliares de enfermagem), como pode se verificar através do Quadro extraído do Parecer Fiscal de Dimensionamento nº 432.008/2020, o qual demonstra a situação gravíssima relacionada ao déficit de profissionais de enfermagem.

Quadro1: Demonstrativo do quantitativo de profissionais de enfermagem no HMSA

| Legenda | Quantitativo informado pela instituição | Quantitativo encontrado nos setores calculados | Quantitativo necessário aos setores calculados | Déficit absoluto aos setores calculados |
|------------------|---|--|--|---|
| QI | 142 | 150 | 444 | 294 |
| QII E III | 646 | 632 | 869 | 237 |

Legenda: QI – Enfermeiros; QII e QIII – Técnicos e Auxiliares de Enfermagem.

A inércia do Município, ora Réu, diante do crônico e antigo problema da falta de pessoal nas unidades hospitalares, coloca em risco os usuários do serviço que dependem das Unidades Hospitalares da cidade do Rio de Janeiro.

Sendo assim, restou configurado que a Administração Pública Municipal, ora Réu, ao suprimir direitos dos substituídos processuais, maculou os princípios da isonomia, impessoalidade, legalidade e moralidade administrativa, garantidores do Estado Democrático de Direito, todos insculpidos no artigo 37 Caput da Constituição da República.

Assim, não resta outra alternativa, senão o recurso ao Poder Judiciário para que seja afastada a violação constitucional à regra do provimento de cargos públicos, mediante o prévio concurso público; bem como a violação à Lei Municipal nº 1978/1993.

DO SUCATEAMENTO DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO – PREVI-RIO

Inicialmente, vale destacar que o Instituto de Previdência do Município do Rio de Janeiro – PREVI-RIO foi criado com o objetivo operar o Sistema de Previdência e Assistência Funcional do Município do Rio de Janeiro segundo regime de benefícios previstos em lei e, subsidiariamente, prestar assistência financeira e serviços.

O mesmo é regulamentado através do Decreto nº 14.881/96 que altera o Decreto nº 14.731, de 18 de abril de 1996, que regulamenta as atividades do Instituto de Previdência do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências, estabelece o seguinte em seu artigo 1º, *in verbis*:

Art. 1º - O Instituto de Previdência do Município do Rio de Janeiro - PREVI-RIO destina-se a garantir a seus segurados o amparo de Previdência Social e, subsidiariamente, assistência financeira e serviços nos termos definidos pela Lei nº 1.079, de 05 de novembro de 1987 e demais disposições regulamentares. (Dispositivo alterado pela Lei nº 2.805/99, observada a Lei Federal nº 9.717/98 e EC nº 20/98.)

§ 1º - EXCLUEM-SE DO REGIME PREVIDENCIÁRIO DO PREVI-RIO OS SERVIDORES CONTRATADOS SOB O REGIME DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO.

§ 2º - O PREVI-RIO, vinculado à Secretaria Municipal de Administração, dispõe de autonomia administrativa, patrimônio e gestão financeira próprios.

§ 3º - O PREVI-RIO possui quadro próprio de pessoal, a ele se aplicando as disposições do Estatuto dos Funcionários Públicos do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro. (Instituído pela Lei nº 1.679/91 e alterado pela Lei nº 2.506/96.)

Estabelece ainda o referido decreto em seu artigo 6º, senão vejamos:

Art. 6º - São segurados obrigatórios do PREVI-RIO:

I - os servidores ativos ou inativos da Administração Direta, Fundacional e Autárquica, da Câmara Municipal, assim como os Conselheiros e servidores do Tribunal de Contas do Município;

II - os servidores municipais de que trata o art. 1º da Lei nº 1.375, de 20.02.89; (Dispositivo revogado pela Lei Estadual nº 3.189/99.)

III - os ocupantes de cargo em comissão, ainda que estranhos aos quadros municipais. (São segurados obrigatórios os servidores titulares de cargo efetivo, por força do artigo 40, caput, da Constituição Federal.)

§ 1º - Os ocupantes de cargo em comissão que comprovem estar amparados por outro sistema previdenciário oficial poderão solicitar dispensa de contribuição para o PREVI-RIO, desde que liquidem os débitos eventualmente existentes, vedada a restituição de contribuições pagas. (Dispositivo revogado pelo artigo 40, § 13 da Constituição Federal.)

§ 2º - Os servidores que exercerem a faculdade prevista no parágrafo anterior terão suas contribuições para o PREVI-RIO suspensas até a decisão final do pedido de dispensa, ficando obrigados ao seu recolhimento na hipótese de indeferimento do pedido. (Dispositivo revogado pelo artigo 40, § 13 da Constituição Federal.)

Com relação à contribuição previdenciária obrigatória devida pelos segurados do Previ-Rio, a metodologia encontra-se prevista no artigo 10, conforme abaixo, *in verbis*:

Art. 10 - As contribuições mensais obrigatórias dos segurados serão devidas no percentual de 9% (nove por cento) sobre o valor da remuneração integral ou sobre a totalidade dos proventos de inatividade, não consideradas as deduções ou a parte não paga por falta de frequência integral. (Alíquota da Contribuição

Previdenciária elevada para 11% (onze por cento) da remuneração integral percebida mês a mês pelos segurados e pensionistas, pela Lei nº 2.805/99.)

Como se verifica, o referido instituto sobrevive única e exclusivamente das contribuições obrigatórias e outros débitos de seus segurados, os quais são preferencialmente descontados em folha de pagamento e repassados pela fonte pagadora até o 5º dia útil do pagamento do funcionalismo municipal.

Contudo, esta nova modalidade de gestão que o Município Réu adotou e que denomina como **"gerenciamento do serviço específico, dos recursos humanos e da operação, sempre vinculada à direção técnica do hospital"**, nada mais é do que uma forma direta de enfraquecimento do PREVI-RIO, uma vez que os empregados destinados aos serviços gerenciados são contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, que segundo o supracitado decreto, estão automaticamente excluídos do regime previdenciário do Município, o que denota uma situação de insegurança para todos os servidores municipais estatutários.

Vale destacar que segundo as matérias veiculadas na mídia **(doc.01)**, há de se concluir que o Réu tem por objetivo adotar esta modalidade de gerenciamento em outras unidades de saúde do Município do RJ, fato este que irá representar um prejuízo real, diante do enfraquecimento do referido instituto de previdência, que perderá sua autonomia financeira e consequentemente os recursos destinados à manutenção da sua finalidade específica.

Como noticiado em outras oportunidades, a PREVI-RIO ao longo dos últimos anos vem atravessando grave crise financeira, fato este noticiado a partir do ano de 2016, quando situação financeira tornou-se preocupante a ponto de levar o fundo previdenciário cogitar atrasos nos pagamentos dos aposentados e pensionistas antes que a crise pudesse afetar os servidores ativos. **(doc.09)**

Ademais, a deterioração da disponibilidade dos fundos administrados pelo Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro (Previ-rio) ao longo da última década colocou o sistema previdenciário e assistencial dos servidores do município em xeque, o que pode impactar diretamente tanto os benefícios previdenciários, como aposentadorias e pensões, quanto os benefícios assistenciais, como auxílio-educação, auxílio-moradia e auxílio-natalidade.

Conforme estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, o Funprevi, que é o fundo administrado pelo PREVI-RIO, vem sofrendo com a diminuição de seus recursos financeiros ao longo do tempo, com uma perda que chegou a 83% entre 2011 e 2016. **(doc.10)**

Em 2008, as disponibilidades líquidas do fundo, isto é, os valores investidos em aplicações financeiras somavam R\$ 3,1 bilhões a preços de 2016. Todos os anos, o Tesouro do Município precisava fazer aportes de capital para garantir que os valores investidos no fundo fossem preservados. Mesmo assim, os repasses não vinham sendo suficientes e os recursos do fundo tiveram que ser utilizados para pagar os déficits anuais.

Com isso, visando a reverter essa situação, em 2011, entrou em vigor a lei nº 5.300, que substituiu repasses diretos do Tesouro por uma contribuição suplementar, a ser paga pelo próprio Tesouro, no valor de 35% dos rendimentos dos servidores. Além disso, a lei passava ao Funprevi a propriedade de imóveis a preços de 2016.

Contudo, a contribuição suplementar, não foi suficiente para saldar as contas ano a ano, o que provocou um aumento progressivo dos saques ao fundo. Com a sequência de quedas ocorridas entre 2011 a 2015, a disponibilidade financeira do fundo chegou a R\$ 281 milhões, ou seja, uma perda de 87% em relação ao ano de sanção da lei.

Diante disso, há de se concluir que ao contrário do que pretende o Município Réu, ao autorizar esta nova modalidade de gestão e consequentemente a forma de contratação prevista na mesma, necessário seria um estudo para transformar os funcionários celetistas do Município do RJ em estatutários, como no caso dos funcionários da Comlurb e outras empresas públicas que contribuem para a previdência do INSS, que poderiam contribuir com a previdência própria, no caso a PREVI-RIO, sem adentrar na questão patronal, como forma de cobrir o rombo na previdência do município e, sobretudo preservar o comando constitucional contido no artigo 37 da CRFB/88.

DA NECESSIDADE DA ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA JURISDICIONAL E DO PEDIDO LIMINAR

A liminar aqui objetivada não esbarra em quaisquer dos óbices à sua concessão.

O art. 300 do novo CPC enumera os requisitos legalmente exigidos à antecipação dos efeitos da tutela, instituto processual que materializa tal garantia. São basicamente três: prova inequívoca da verossimilhança das alegações, fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação e possibilidade de reversibilidade.

Assim, resta claro o *fumus boni iuris* hábil a ensejar a concessão da pleiteada liminar, diante do malferimento dos princípios constitucionais e legais invocados em sua proteção, consubstanciado na farta documentação que instrumentaliza a presente demanda, a qual evidencia, de forma inequívoca, a

omissão do Município do Rio de Janeiro na gestão de recursos humanos, deixando de lotar profissionais, em caráter definitivo e em quantitativo adequado, nas unidades hospitalares de sua gestão, de molde a manter o adequado funcionamento de tais unidades.

Conforme já exaustivamente exposto e cabalmente comprovado, ficou clara: a) a reiterada violação aos deveres constitucionais pelo Réu no sentido de manter a adequação dos serviços hospitalares em condições dignas para a prestação eficiente e de qualidade do respectivo serviço de saúde, com o quantitativo adequado de profissionais de saúde, em consonância com a necessidade exigida; b) a afronta aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da CF; e ao comando constitucional que veda a investidura em cargo público sem a observância da regra do concurso público; c) a manifesta violação ao art. 4º da Lei Municipal nº 1978/1993

Quanto ao *periculum in mora*, o mesmo consiste no risco de dano concreto e irreparável à saúde da coletividade diante do grande déficit de enfermeiros e demais profissionais de saúde nas unidades de saúde municipais.

Além disso, tal coletividade se vê privada de um atendimento de saúde digno e de qualidade nas unidades hospitalares nominadas, ante o significativo número de profissionais de saúde com vínculos precários de trabalho e a instabilidade gerada no ambiente de trabalho junto aos hospitais.

Como bem explorado nos autos, a implementação de ações, planos e programas dentro de política de gestão do trabalho a ser desenvolvida pelo réu, deve estar em consonância com as normas já existentes (Portarias, Resoluções e Protocolos editados no âmbito do SUS) e ter como diretriz precípua a despreciação de vínculos trabalhistas, a humanização do trabalho em saúde e a democratização das relações de trabalho, pois sem a observância de tais parâmetros técnico-normativos o atendimento de saúde junto ao SUS resta seriamente comprometido.

De outro ângulo não menos relevante, dano irreparável também é evidenciado ao direito difuso relativo à tutela do patrimônio público, diante da clara violação aos princípios da legalidade, da moralidade, eficiência, e impessoalidade, caracterizado pela prática abusiva e reiterada da perpetuação das contratações temporárias pela municipalidade e a não lotação dos cargos vagos existentes nas unidades hospitalares, principalmente no CTI Pediátrico recentemente inaugurado no HMSA com servidores efetivos, aprovados em concurso público.

Sem falar na modalidade de contratação imposta pela empresa através do regime da CLT, principalmente para operação no Centro de Tratamento Intensivo Pediátrico – CTI Pediátrico do Hospital Municipal Souza Aguiar, mesmo diante do grande número de candidatos aprovados no último certame da Prefeitura do RJ.

Além disso, o risco iminente de impacto direto na previdência do Município do RJ (PREVI-RIO), o que coloca em risco não só os servidores inativos, bem como todos os servidores ativos, conforme exaustivamente comprovado.

A omissão do Município do Rio de Janeiro na adoção de medidas para solucionar o problema tão grave, essencial para o adequado funcionamento dos serviços hospitalares municipais de saúde, está fartamente demonstrada.

Tal omissão impõe a antecipação dos efeitos da tutela pleiteada, pois o perigo da demora no provimento jurisdicional pode dar ensejo a outras graves violações ao direito à saúde com a submissão de usuários do SUS a condições degradantes e indignas de tratamento pela ausência de profissionais em quantitativo suficiente nos hospitais municipais, ; a situações de violação à integridade física e moral de pacientes atendidos nas unidades hospitalares carentes de servidores e com o aumento da probabilidade de óbitos desnecessários pela inércia do gestor municipal na implementação de política efetiva de recursos humanos no Município do Rio de Janeiro, valendo destacar os efeitos da Pandemia do Novo Coronavírus.

Urge salientar, portanto, seja deferido provimento jurisdicional liminar, devendo o juízo valer-se de todos os poderes de coerção conferidos pela legislação em vigor, a exemplo da execução específica e da cominação de multa diária, para determinar antecipadamente o cumprimento da obrigação do réu de prestar à sociedade um serviço de saúde condizente com o valor da dignidade humana.

Destaca-se, ainda, que, quando se trata da tutela de valores tão inalienáveis como o direito à saúde, resta inócua a alegação de que o provimento jurisdicional não poderia vir a ser concedido antecipadamente, pois traria o risco de irreversibilidade da medida.

Ainda que houvesse possibilidade de a medida de concessão dos efeitos da tutela causar danos às partes, esses não seriam irreversíveis, e muito menos de difícil ou impossível reparação. Entendido o contrário, forçoso seria reconhecer o perigo de dano reverso: se a medida liminar traz ao réu tal perigo, não é menos verdade que o seu indeferimento também o traz para todos os Substituídos Processuais na presente ação civil pública

Assim, presentes os pressupostos informadores da concessão liminar **INAUDITA ALTERA PARS**, requer a concessão da antecipação de tutela em sede liminar para:

a) Determinar ao Município Réu que proceda à substituição dos profissionais da área de saúde contratados pelo regime da CLT, de forma temporária ou a título precário para atuar no Centro de Tratamento Intensivo Pediátrico do Hospital Municipal Souza Aguiar - HMSA por servidores públicos efetivos no prazo máximo de até 60 (sessenta) dias, mediante convocação e posse dos aprovados no concurso público referente ao Edital CVL/SUBSC Nº 134 DE 03 DE JULHO DE 2019, constantes inclusive de banco de concursados, com a consequente lotação nas unidades hospitalares do Município do Rio de Janeiro mencionadas na presente ação;

b) Determinar que o Município Réu proceda ao efetivo preenchimento dos cargos vagos existentes nos demais setores do Hospital Municipal Souza Aguiar – HMSA, mediante a convocação e posse dos candidatos aprovados no supracitado concurso público, conforme demonstração do déficit de profissionais no total de 294 (duzentos e noventa e quatro) profissionais, de acordo com o Quadro 1 apontado na exordial;

c) Determinar ao Município Réu se abstenha de celebrar novos contratos temporários ou contratação mediante regime da CLT para o exercício de funções permanentes de enfermeiros junto ao Hospital Municipal Souza Aguiar - HMSA, até a comprovação da implementação das medidas citadas no item “a”, ressalvadas as hipóteses excepcionais, desde que devidamente justificadas pelo Réu;

d) 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 celetista com a RioSaúde, que atuam no Centro de Tratamento Intensivo Pediátrico do Hospital Municipal Souza Aguiar - HMSA; bem como o preenchimento dos cargos vagos existentes nos demais setores da unidade, ambos mediante a convocação e posse dos candidatos aprovados no concurso público em debate, inclusive constantes dos bancos de concursados existentes;

e) A aplicação 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;

f) A notificação pessoal do Prefeito do RJ e do atual Secretário Municipal de Saúde de que o eventual 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.

DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto, é a presente para requerer:

Ex positis, configurada está a abusiva conduta do Réu, contrariando o ordenamento jurídico em vigor, **em especial a CRFB/88** revestindo-se, portanto, de flagrante ilegalidade, é a presente para requerer:

a) A **CONCESSÃO dos benefícios da Gratuidade de Justiça**, na forma como requerido;

b) A **CITAÇÃO do Réu** para oferecer sua contestação, sob pena de serem considerados verdadeiros os fatos alegados;

c) A confirmação do pedido liminar, **julgando PROCEDENTE a presente na íntegra, 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;

d) Seja o **Município Réu condenado, ainda, a se abster de realizar novas contratações pelo regime da CLT, contratações temporárias e de qualquer natureza precária, enquanto existirem cargos vagos ou aprovados em concurso público em vigor, para cargos ou funções permanentes da área de atenção hospitalar do HMSA**, 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) **Determinar 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;

f) A **CONDENAÇÃO do Réu ao pagamento de custas e honorários advocatícios** na forma da lei.

g) A **PRODUÇÃO de todos os meios de provas em direito admitidos,** preferencialmente a prova documental superveniente e prova pericial técnica caso necessária;

h) A **INTIMAÇÃO** do Ministério Público Estadual para compor a lide;

i) A **PUBLICAÇÃO de edital nos termos do artigo 94 da Lei 8.078/90 e artigo 5º, § 1º da Lei 7.347/85;**

j) Por último, **requer o Sindicato Autor que todas as publicações e/ou intimações sejam emitidas e enviadas em nome do DR. LEONARDO DA SILVA OLIVEIRA, OAB/RJ 148.792, no endereço contido no rodapé da presente petição inicial.**

Dá-se a causa, para efeitos fiscais, o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Rio de Janeiro, 11 de agosto de 2020.

LEONARDO DA SILVA OLIVEIRA
OAB/RJ 148.792