

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.068 AMAZONAS

REGISTRADO	: MINISTRO PRESIDENTE
REQTE.(S)	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
REQDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: LENARA DA SILVA FREITAS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: DOUGLAS HERCULANO BARBOSA

Trata-se de suspensão de segurança, ajuizada pelo Estado do Amazonas, contra acórdão do Tribunal de Justiça amazonense proferido no Mandado de Segurança 0007787-10.2014.8.04.0000.

Consta dos autos que os impetrantes participaram do concurso público promovido pelo Corpo de Bombeiros do Estado do Amazonas para a admissão de médicos e técnicos em diversas áreas da saúde, conforme as regras estabelecidas no Edital 001/2009-CBMAM, razão pela qual, o aprovado dentro do número de vagas previstas, ajuizou o *writ* objetivando a sua nomeação, após o término do prazo de validade do certame.

Em razão da subsequente declaração de inconstitucionalidade pelo Tribunal de Justiça do Amazonas da Lei Estadual 3.437/2009, que criou o Subcomando de Pronto Atendimento e Resgate – SUPAR e estabeleceu as normas para a sua organização e manutenção, os candidatos aprovados no concurso público não foram convocados para prosseguir nas fases subsequentes. A validade do certame findou em 16/5/2014.

O acórdão ora impugnado restou assim ementado:

“MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO DO CORPO DE BOMBEIRO DO ESTADO DO AMAZONAS. CANDIDATOS

APROVADOS DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS CONSTANTES NO EDITAL. DIREITO LÍQUIDO E CERTO A NOMEAÇÃO. JULGAMENTO DO RE 598.099/MS, EM REPERCUSSÃO GERAL, PELO STF. AUSÊNCIA DE SITUAÇÃO EXCEPCIONAL APTA A DESOBRIGAR A ADMINISTRAÇÃO DE CONVOCAR OS APROVADOS. IMPOSSIBILIDADE DE ATRELAR O PROVIMENTO DOS CARGOS À LEI ESTADUAL N.º 3.437/2009, DECLARADA INCONSTITUCIONAL POR ESTA CORTE. CONVOCAÇÃO DEVIDA. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA DOS DANOS MORAIS E MATERIAIS. SEGURANÇA PARCIALMENTE CONCEDIDA.

1. O STF, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 598.099/MS, sob o instituto da repercussão geral, decidiu que os candidatos a concurso público, aprovados dentro do número de vagas, possuem direito a nomeação, criando a Administração – em respeito aos princípios da boa-fé administrativa, da razoabilidade, da lealdade, da isonomia e da segurança jurídica – para si, o dever de nomear os aprovados;

2. O direito subjetivo à nomeação somente não subsistirá no caso de situações excepcionalíssimas, as quais exigem soluções diferenciadas, de acordo com o interesse público, o que não ocorreu no caso concreto;

3. É que inexistente, in casu, vinculação do concurso (Edital nº 001/2009-CBMAM) à Lei nº 3.437/2009 declarada inconstitucional por esta Corte de Justiça, mas sim à Lei Estadual nº 3.431/2009, a qual de fato criou os cargos aos quais os impetrantes almejam a nomeação. Tal entendimento consta inclusive do voto vencedor da ADIN em comento (Proc. nº 2009.006096-2);

4. Direito líquido e certo dos candidatos aprovados à convocação para o curso inicial de formação.

5. Não comprovação dos danos morais e materiais pelos impetrantes por meio das provas acostadas à inicial.

6. Segurança parcialmente concedida” (pág. XX, do documento eletrônico 6).

O Estado do Amazonas, ora requerente, aduz que:

"(...) após a realização do concurso, foi ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Amazonas ação direta de inconstitucionalidade contra a lei de criação do SUBPAR e, ainda antes do término do prazo de validade do certame, a Lei que criara a unidade militar foi declarada inconstitucional pelo próprio Tribunal de Justiça em decisão de 28/05/2013. Os cargos médicos e de técnicos da área de saúde oferecidos no concurso, portanto, se tornaram desnecessários já que a estrutura organizacional que os abrigaria foi extinta pela ação e não há mais função a ser exercida pelos militares desse quadro de saúde.

O Estado alegou também que o precedente dessa Corte (RE 598.099/MS) não se aplica ao caso, porque há fato superveniente e imprevisível que se enquadra nas exceções previstas por esse STF, e que absurdo obrigar o Estado a convocar para integrar o Corpo de Bombeiros os 820 militares do quadro de saúde aprovados sendo que o quadro de combatentes da Corporação é de 756 bombeiros.

Alegou, diante do fundamento utilizado pelo Tribunal de Justiça em inúmeros casos idênticos, de que não há vinculação dos cargos ofertados com as unidades militares, cuja criação foi declarada inconstitucional, que não há obrigatoriedade de vinculação, no edital, dos cargos ofertados com as unidades militares onde a função institucional será exercida, devendo-se analisar, tão somente, a atual necessidade ou não do cargo, que desapareceu com a decisão do Tribunal da ação direta de inconstitucionalidade e, ainda, que impor a convocação dos aprovados na primeira fase violaria os artigos 2.º, 37, II e IV e 61, todos da Constituição Federal de 1988" (páginas 2-3 do documento eletrônico 2).

Instado a se manifestar, o Procurador-Geral da República Rodrigo Janot Monteiro de Barros reconheceu, preliminarmente, a competência desta Presidência para o julgamento da demanda, visto que se discute na ação de origem a aplicação do princípio do concurso público, previsto no art. 37, II, da Constituição Federal, bem como os efeitos próprios da declaração de inconstitucionalidade de lei estadual. Ao final, opinou o Chefe do Ministério Público Federal pelo deferimento do pedido de

suspensão. A manifestação do *Parquet* está assim sintetizada:

“SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. CONCURSO. VAGAS. LEI DE CRIAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. ATO CONCRETO. CONTAMINAÇÃO. EFEITOS POSTERIORES.

1 – É competente o Supremo Tribunal Federal para o julgamento de pedido de suspensão quando os fundamentos de direito se relacionam a disposições constitucionais, tendo em conta a cognição de futuro recurso extraordinário.

2 – Como em qualquer ato estatal, as razões para a realização do concurso público devem ser aferidas, mesmo que por meios indiretos, tal como a lei que aumenta o efetivo de militares em quantitativo idêntico ao número de vagas disponibilizadas por edital de concurso público.

3 – Ainda que, em regra, os efeitos da declaração de inconstitucionalidade oriunda de decisão judicial não incidam diretamente sobre atos administrativos emitidos sob o regime de dada lei, no presente caso, por ser a norma de criação das vagas concreta por natureza, insubsistente é o acesso a essas mesmas vagas por concurso público, sendo esse último nulo por decorrência lógica.

4 – Está presente a ameaça de lesão à ordem administrativa e à economia pública.

5 – Parecer pelo deferimento do pedido de suspensão deduzido pelo Estado do Amazonas.” (pág. 1 do documento eletrônico 9).

É o relatório. Decido.

Bem examinados os autos, pondero inicialmente que a suspensão de segurança possui caráter excepcional e não serve como sucedâneo recursal, ou seja, não deve ser manejada em substituição aos recursos próprios taxativamente previstos na legislação processual para impugnar decisões pela via ordinária ou extraordinária.

Em virtude da sua natureza de contracautela, a suspensão exige uma

análise rigorosa de seus pressupostos, quais sejam, a existência de controvérsia de natureza constitucional e o risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. Nesse sentido: SS 3.259-AgR/SP, Rel. Min. Ellen Gracie; SS 341-AgR/SC, Rel. Min. Sydney Sanches; e SS 282-AgR, Rel. Min. Néri da Silveira.

Inicialmente, reconheço que a controvérsia instaurada nesta suspensão de segurança evidencia a existência de matéria constitucional, especificamente quanto a aplicação do princípio do concurso público, previsto no art. 37, II, da Constituição Federal.

Com efeito, o Supremo Tribunal, no Recurso Extraordinário 598.099/MS, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, julgou, na sistemática da repercussão geral, o tema relativo ao direito de nomeação de candidatos aprovados dentro do quantitativo de vagas previstas no edital. Confira-se, nesse sentido, a ementa do julgado:

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

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

II. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. BOA-FÉ. PROTEÇÃO À

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

III. SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO. CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO. Quando se afirma que a Administração Pública tem a obrigação de nomear os aprovados dentro do número de vagas previsto no edital, deve-se levar em consideração a possibilidade de situações excepcionalíssimas que justifiquem soluções diferenciadas, devidamente motivadas de acordo com o interesse público. Não se pode ignorar que determinadas situações excepcionais podem exigir a recusa da Administração Pública de nomear novos servidores. Para justificar o excepcionalíssimo não cumprimento do dever de nomeação por parte da Administração Pública, é necessário que a situação justificadora seja dotada das seguintes características: a) *Superveniência* : os eventuais fatos ensejadores de uma situação excepcional devem ser necessariamente posteriores à publicação do edital do certame público; b) *Imprevisibilidade* : a situação deve ser determinada por circunstâncias extraordinárias, imprevisíveis à época da publicação do edital; c) *Gravidade* : os acontecimentos extraordinários e

imprevisíveis devem ser extremamente graves, implicando onerosidade excessiva, dificuldade ou mesmo impossibilidade de cumprimento efetivo das regras do edital; d) Necessidade : a solução drástica e excepcional de não cumprimento do dever de nomeação deve ser extremamente necessária, de forma que a Administração somente pode adotar tal medida quando absolutamente não existirem outros meios menos gravosos para lidar com a situação excepcional e imprevisível. De toda forma, a recusa de nomear candidato aprovado dentro do número de vagas deve ser devidamente motivada e, dessa forma, passível de controle pelo Poder Judiciário.

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

V. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO”.

Por suposto, a decisão de mérito proferida nesse *leading case* serve e servirá de norte para situações posteriores assemelhadas.

No caso concreto, o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, em sede de ação direta, declarou a inconstitucionalidade da Lei 3.437/2009, que criou o Subcomando de Pronto Atendimento e Resgate – SUPAR, estabelecendo normas para a sua organização e manutenção.

A referida lei não criou os cargos efetivos para a operacionalização das Unidades de Pronto Atendimento – UPA e do Serviço de Remoção Ambulatorial - SRA. Tais cargos foram de fato criados, ampliando o efetivo do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Amazonas, pela Lei 3.431/2009, como pode ser observado na Mensagem 45/2009, enviada pelo Governador do Estado ao Presidente da Assembleia Legislativa, solicitando a aprovação do então projeto de lei.

No entanto, ao que parece, existe uma evidente e íntima vinculação entre a lei estadual declarada inconstitucional pelo TJAM e as vagas ofertadas no Edital 001/2009-CBMAM, que regeu o certame para o provimento de diversos cargos do quadro de saúde do Corpo de Bombeiros.

Portanto, ao se extinguir o SUPAR, criado pela Lei 3.437/2009, esvaziou-se a necessidade de contratação de pessoal para a manutenção e gestão dos serviços que seriam prestados nas UPAs e nos SRAs. Por isso, aparentemente, o caso se amolda ao já transcrito Item III da ementa do RE 598.099/MS, que trata das situações excepcionais, nas quais a obrigação de nomear os aprovados dentro do número de vagas previsto no edital pode não ser observada.

Perceba-se que o fato ensejador da decisão de não convocar os candidatos interessados para o curso de formação foi a declaração de inconstitucionalidade da Lei 3.437/2009, em 04/6/2013, durante a vigência do concurso público. Ou seja, fato superveniente ao Edital 001/2009-CBMAM e imprevisível, por decisão alheia à vontade da administração. Relembre-se, nessa direção, que a ação direta de inconstitucionalidade

estadual foi proposta pelo Ministério Público do Amazonas.

Ademais, não seria razoável exigir do Estado o custeio do curso de formação dos candidatos e, posteriormente, da sua remuneração como militares, já que a necessidade para essas contratações já não mais subsiste. Não poderia aqui ser privilegiado o interesse privado dos candidatos, de serem nomeados para os cargos que deixaram de ser necessários para a Administração, em detrimento do interesse público constante na contratação definitiva de pessoal pela Administração apenas nas situações em que sejam comprovadamente indispensáveis.

Além disso, o fato de ter havido reserva orçamentária para a realização do certame não autoriza, por si só, o custeio de militares estaduais que, pelo visto, não serão necessários à Administração. De modo que entendo, nesta análise perfunctória, estarem presentes as características justificadoras para o excepcional não cumprimento do dever de nomeação dos candidatos interessados aprovados dentro do número de vagas constantes no edital de regência, precedido da convocação para a participação do curso de formação.

Ademais, vislumbro o risco da ocorrência do efeito multiplicador das medidas judiciais ora contestadas, de modo que a manutenção delas permitiria a concessão de novos writs em situações semelhantes. Em tempo, o Estado do Amazonas menciona já ter sido citado em diversas outras ações individuais em que se pleiteia a convocação para o curso de formação do concurso.

No caso, entendo que está devidamente demonstrado o fundamento de aplicabilidade do instituto da suspensão, pois a decisão impugnada importa em grave lesão à ordem jurídico-administrativa e à economia públicas.

Nesse sentido também foi a manifestação da Procuradoria Geral da

República:

"No mérito, assiste razão ao requerente.

Os atos da Administração Pública, porque manifestações do Estado no sentido do bem comum, não podem ter o contexto de sua criação desconsiderado pelas autoridades sob o risco de dissociá-lo das razões que geraram o ambiente propício para a sua produção.

O concurso público, a despeito de ser composto por uma série de atos concatenados com a finalidade última de selecionar futuros servidores capacitados a desempenhar os misteres dos cargos inseridos na Administração Pública, não pode ser considerado procedimento isolado dos objetivos institucionais do Estado e deve se inserir em seu planejamento como resultado de uma expectativa de aumento das demandas hospitalares nas regiões onde serão prestados os atendimentos no âmbito das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e do Serviço de Remoção Ambulatorial (SRA), tal como consta da lei invalidada pelo Tribunal de Justiça.

No atual estágio do Estado de direito, em que não se permite a materialização de manifestações estatais despidas de uma concreta e específica finalidade pública, além de outros aspectos que confluem na formação do conceito de legitimidade administrativa (como o respeito à isonomia, à proporcionalidade e à parametrização modulada por outras disciplinas formulada pelo art. 70 da Constituição Federal), os atos do Estado só podem ser validados e eficazes quando, no mínimo, existir uma causa concreta para a sua produção.

Na concepção de Celso Antônio Bandeira de Mello, 'finalidade é o bem jurídico objetivado pelo ato'. Aplicando a lição ao caso em exame, o concurso público serve ao fim de escolher pessoas aptas e direcioná-las aos respectivos cargos públicos. Contudo, tais pessoas não poderiam ingressar senão na hipótese de prévia existência de vagas e estrutura administrativa capazes de realizar os objetivos legais.

Nesse sentido, posto que a decisão impugnada não tivesse enxergado qualquer vinculação entre a lei declarada inconstitucional e o concurso público para provimento de cargos no Corpo de Bombeiros do Estado e o próprio edital aparentemente não contivesse menção às

vagas criadas pela Lei Estadual 3.437/2009, as evidências aparentemente conduzem à conclusão contrária.

Isso porque o incremento de militares para a instalação das unidades hospitalares, ao que tudo indica, foi a razão determinante do lançamento do concurso público. A seleção dos cargos, tal como exposta na Exposição de Motivos do Projeto de Distribuição do Efetivo do Corpo de Bombeiros Militar do Amazonas e na que cria o Departamento de Pronto Atendimento e Resgate (Depar), enseja uma correlação quantitativa entre o número de postos de trabalho previsto pelos estudos provenientes da administração militar e o número de vagas estabelecido no edital do concurso público.

Essa conclusão, para os fins da presente suspensão, permite inferir a ofensa à ordem administrativa, porquanto existente nítido impedimento no prosseguimento do certame para escolha de candidatos para vagas, cuja previsão se encontrava em lei reputada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas.

Ainda que se insistisse no argumento de que a declaração de inconstitucionalidade opera efeitos apenas no plano normativo, o que se aceita apenas em parte, ao caso não se aplica tal fundamento. E isso se explica pelo fato de que a criação de vagas para compor a Administração Pública é disposição com viés nitidamente concreto e assemelha-se propriamente a um ato administrativo, destoante de disposições em que a normatividade questionada reveste-se de aspectos menos ligados à atividade de gestão da estrutura administrativa e mais inseridos na regulação de direitos, conferindo-lhes uma nota mais saliente de abstração.

Portanto, verificadas a inconstitucionalidade da lei em estudo, de caráter material, e a nulidade de suas disposições frente à Constituição do Estado do Amazonas, o efeito lógico desse fenômeno será a nulidade do certame que habilita o preenchimento das vagas consideradas inválidas pela corte amazonense, nos termos da ementa a seguir consignada:

Ademais, a inconstitucionalidade da norma, para além de expurgar os cargos na administração militar, torna nula a criação da própria estrutura do Subcomando de Pronto Atendimento e Resgate (Subpar), onde estavam alocadas as vagas para concurso, motivo pelo

qual não subsiste qualquer pretensão de acesso às correspondentes vagas.

De outro lado, a aptidão da tese desenvolvida no mandado de segurança originário de figurar em múltiplas demandas é evidente, uma vez que a abertura de certame para provimento de centenas de vagas no Corpo de Bombeiros cria a expectativa de que muitos dos candidatos com êxito de aprovação requeiram a continuidade do concurso público e a consequente nomeação, o que enseja potencial lesão à economia pública.

Configura-se, destarte, lesão de grave monta à ordem pública estadual, apta e suficiente para o acatamento do pedido de suspensão” (pág. 7-11 do documento eletrônico 9).

Consigno que proferi decisões no mesmo sentido, em casos em tudo semelhantes, nos autos da SL 875/AM, da SL 895/AM, da SS 5.028/AM e da SS 5.025/AM, também propostas pelo Estado do Amazonas.

Isso posto, defiro o pedido para suspender a execução da segurança concedida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas nos autos do Mandado de Segurança 0007787-10.2014.8.04.0000, até o trânsito em julgado desses processos.

Comunique-se, com urgência, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, para imediato cumprimento desta decisão.

Publique-se.

Brasília, 13 de outubro de 2015.

Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**
Presidente