

Seção Cível

Uniformização de Jurisprudência nº 16  
na apelação cível 11.277 (5ªCC) - 1ªVFP/RJ/78

Relator designado p/acórdão Desembargador GRACCHO AURÉLIO

EMENTA:

Interpretação do art. 6º da Lei municipal nº 58 de 1978.

Poderão concorrer à prova escrita de classificação as professoras primárias municipais que hajam exercido o magisterio das quinta a oitava séries e tenham habilitação legal específica.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Uniformização de Jurisprudência nº 16, na apelação cível 11.277, em que é apelante Município do Rio de Janeiro;

Acorda a E. Seção Cível, por maioria de votos, uniformizar a interpretação do art. 6 da Lei municipal nº 58/78, de acordo com o entendimento expressado na ementa.

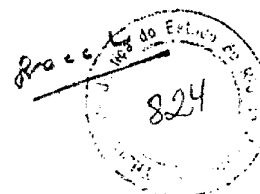
1 - Trata-se de mandado de segurança impetrado por professoras primárias que, havendo lecionado nas séries 5ª a 8ª do primeiro grau, tiveram negada sua inscrição para a prova escrita exigida para que viessem a ocupar o cargo de professora do Ensino Médio A, nível B, benefício criado pelo art. 6º da Lei 58/78. As impetrantes sustentam que a Portaria 235/78 extravasou os limites traçados pela lei, pois passou a exigir-lhes novo requisito, qual seja o de estarem lecionando nas classes 5ª a 8ª por ocasião da promulgação da lei. Por isso, pleitearam o reconhecimento da ilegalidade da portaria e a concessão do mandado, a fim de que pudessem participar da prova seletiva.

Após haver o Município sustentado o acerto da negativa da administração, apoiada na Portaria, foi a segurança concedida na respeitável sentença de fls. 706.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PODER JUDICIÁRIO

SJD-R  
P. 500



Unif. Jur. na Ap. Cível 11.277

Por ocasião do julgamento da apelação, a 5ª Câmara suscitou uniformização de jurisprudência, havendo a Seção Cível firmado o entendimento expressado na ementa:

2 - Na verdade, como bem o demonstraram a sentença e o parecer da douta Procuradora, Dra. Mariza C. Villela Perigault (a fls 736), o requisito de estar o professor lecionando refere-se apenas à transformação do cargo, não impedindo que as professoras em exercício em outras funções de ensino viessem a participar do concurso, prestando as provas, desde que já houvessem lecionado nas 5ª a 8ª séries.

A lei e a portaria, na realidade, não foram redigidas com a clareza necessária, mas, por isso mesmo, o intérprete deve guiar-se pelo interesse público, que é preponderante.

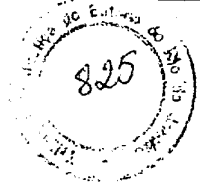
A administração não pode utilizar-se de uma portaria para favorecer certos funcionários, mas para servir à coletividade.

No caso, o interesse do ensino se situa no atendimento da pretensão das impetrantes, pois a ampliação do número das correntes propiciará melhor escolha de professores, cuja graduação de mérito será apurada na prova.

As impetrantes, convém não esquecer, já lecionaram nas 5ª a 8ª séries, de modo que não seria aconselhável o seu afastamento das provas, somente porque, à data da promulgação da lei, estivessem exercendo, por conveniência da administração, cargos de supervisoras de ensino, que exige até habilitação superior.

3 - Nem se alegue, data venia, que a transformação de cargos, oriunda da lei nº 58, deveria acarretar o aproveitamento das professoras que os estavam ocupando.

Isto, realmente, não poderia acontecer, porque os primitivos cargos de Professor Primário do Quadro II foram transformados em cargos de Professor de Ensino Médio A, nível 3, de outra habilitação, para cujo exercício eram exigidos requisitos específicos a serem apurados, segundo esta lei esdrúxula, por concurso interno.



Un.Jur. 16/na ap.cível 11.277)

A transformação determinada na lei, segundo princípios pouco ortodoxos, importou, na verdade, na extinção de 2.300 cargos de professor primário e na criação de outros tantos cargos de professor de ensino médio, de nível mais elevado.

O preenchimento de novos cargos somente poderia, portanto, resultar do acesso definido no art. 58 do Dec.-Lei 100/69, ou melhor, da ascensão funcional, prevista no art. 44 do estatuto do funcionalismo municipal (Lei 94/79).

Dessa forma, a transformação de cargos de níveis diversos não pode ser acompanhada da ascensão em massa de professores de habilitação duvidosa.

4 - Finalmente, é de salientar que vários dos impetrantes, beneficiados pela liminar, foram aprovados na prova de habilitação, o que veio a demonstrar a sua capacidade para ministrar as aulas (fls. 768).

5 - A interpretação acolhida por estas Câmaras Reunidas não trará maior transtorno à administração, e qual, penitenciando-se da promulgação de lei obsequiosa, saberá agir com critério, aproveitando nos cargos criados as 2.300 professoras que revelaram, na prova, maior habilitação, se não preferir, no interesse da coletividade, promover a criação de novos cargos, que, na verdade, não serão muitos, pois a prova afastará, sem dúvida, as candidatas menos dotadas para o exercício do magistério médio.

Rio de Janeiro, 24 de junho de 1981.

*Aloysio Maria Teixeira*  
Desembargador Aloysio Maria Teixeira  
Presidente sem voto.

*Graccho Aurélio*  
Desembargador Graccho Aurélio  
Relator p/acórdão

7535-651-0291

*Cláudio Lima, vencido, com o seguinte voto.*  
as.) Cláudio Lima, vencido, com o seguinte voto.



SECÇÃO CÍVEL

UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 16/81

APELAÇÃO CÍVEL Nº 11.277/80

VOTO VENCIDO: DES. CLÁUDIO LIMA

*Cláudio Lima*, vencido, com o seguinte voto:

LEI MUNICIPAL - Transformação de cargos com a conservação dos respectivos ocupantes - Não havendo criação de cargos novos, a inscrição para prova, nos termos do art. 6º da Lei Municipal nº 58/78, da Cidade do Rio de Janeiro, exclusivamente dos ocupantes dos cargos transformados, antes desviados de função, em atendimento a Lei de Diretrizes e Bases também, é legítima.

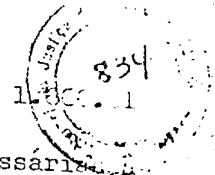
Em mandado de segurança, com vistas à inscrição de candidatos a prova para regularização de desvio de função, foi suscitado este incidente de uniformização de jurisprudência. Há uma divergência de exegese do art. 6º da Lei Municipal nº 58, de 22 de junho de 1978, da Cidade do Rio de Janeiro, cujo texto, consoante a publicação oficial copiada às fls. 95, é este: "ART. 6º - SERÃO TRANSFORMADOS EM CARGOS DE PROFESSOR DE ENSINO MÉDIO A, NÍVEL 3, - CÓDIGO MAE-601-3, 2.300(DOIS MIL E TREZENTOS) A CARGO DE PROFESSOR PRIMÁRIO DO QUADRO II (SUPLEMENTAR) QUE, À DATA DESTA LEI, ESTEJAM OCUPADOS POR FUNCIONÁRIOS QUE LECIONEM EM CLASSES DE 5a. A 8a. SÉRIE DE 1º GRÁU, PORTEM HABILITA-



HABILITAÇÃO LEGAL ESPECÍFICA PARA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE PROFESSOR DE ESCOLAS PRIMÁRIAS SEJAM CLASSIFICADOS EM PROVA ESCRITA". Resultou a Lei Municipal em foco da Lei Federal nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que "FIXA DIRETRIZES E BASES PARA O ENSINO DE 1º E 2º GRÁUS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" (D.O. da União de 12.03.1971, nº 153, p. frontal, nº 6377). Esta lei federal reformulou o ensino no país. Importou na mudança das escolas primárias em escolas de 1º grau, que passaram a ensinar - além do que até então se chamava o ensino primário, propiciando o antes designado ensino médio, então batizado, pela referida lei, ensino de 2º grau. Veja-se que o art. 1º, § 1º, da lei de diretrizes e bases, em estudo, impossibilitada de proscrever, de vez, as antigas denominações "ensino primário" e "ensino médio", consagradas até na Constituição Federal (artigos 176 e 178), dispõe que se entendem como tais o 1º e o 2º graus na nova terminologia criada. Transformaram-se, em decorrência, as antigas escolas primárias em UNIDADES INTEGRADAS, pois que, além do 1º grau (antigo ensino primário), passaram a propiciar, também, o 2º grau (antigo ensino médio), compreendendo turmas da 1ª. a 8ª. séries de ensino. Ocorre que o Município mantinha, até então, escolas primárias, na antiga sistemática. Não contava com professores de ensino médio, para lecionar no 2º grau cogitado. Valeu-se, então, o Município, na conjuntura, da expressa autorização do art. 77 da própria lei de diretrizes e bases, atribuindo, precariamente, a professores primários que fossem habilitados para o ensino de 2º grau, as novas 5ª. a 8ª. séries (2º grau) então confiadas, também, às antigas escolas primárias. Houve claro desvio de função, embora legítimo, dada a previsão da



lei federal aludida, em seu art. 77 mencionado. Razão da Lei Municipal nº 58, de 22 de junho de 1978, publicada no Diário Oficial Municipal de 27 de junho seguinte, com a destinação específica de corrigir o aludido desvio de função. Houve, também claramente, transformação de cargos com a conservação, em princípio, dos respectivos ocupantes. Não se criando novos cargos, a inscrição para prova, nos termos do art. 6º da Lei Municipal nº 58/78, aludida, exclusivamente destes referidos ocupantes, até então em franco desvio de função, é legítima, notadamente atendidas as exigências, concorrentes, da Lei de Diretrizes e Bases. Daí o art. 6º supra transcrito, ipsis litteris. Regulando a aplicação desta lei, baixou-se a Portaria, nº 253, de 19 de dezembro de 1978, do Diretor do Departamento de Treinamento e Seleção, da Secretaria de Administração do Município, com vistas a realização da prova escrita, de classificação, prevista pela Lei 58. Para a inscrição de candidatos à prestação desta prova exigiu-se que (1) fosse professor primário efetivo, do Quadro II (Suplementar), (2) portasse habilitação legal específica (exigência da lei federal de diretrizes e bases) e (3) lecionasse, à data da lei nº 58, em classes de 5a. a 8a. séries (ou seja, estivesse desviado de sua função de professor primário na antiga denominação). A Portaria em apreço, estampada no Diário Oficial do Município de 22 de dezembro de 1978, com a Lei 58, que veio a regulamentar, teve em conta 2.300 cargos de professores primários em desvio de função, cuja situação, na verdade, se buscava regularizar. Só os ocupantes destes 2.300 cargos, na situação objetiva de desvio de função, é que se deveriam inscrever na aludida prova escrita, quando seriam



verificadas, além desta, as demais condições necessárias à transformação, cogitada, dos referidos cargos: ser professor primário do Município, efetivo, do Quadro Suplementar (II) e ter a habilitação específica, da lei federal, antes considerada. Assim, no entanto, não se tem entendido em V. Arestos deste Tribunal, entendendo inválida, ferindo o princípio da isonomia da Constituição, a inscrição limitada aos ocupantes dos cargos, em número de 2.300 aludidos. No entanto, com todas as vênias devidas a tão autorizados pronunciamentos, não está incorreta a inteligência do art. 6º, da lei municipal 58, que faz a Portaria nº 253, que se acima, assim, de inconstitucional, que não estabelece condição, a mais, não cogitada na lei regulamentada, ao restringir a inscrição para a prova escrita, classificatória (não se cuida de concurso seletivo, note-se!), aos ocupantes dos 2.300 cargos em desvio funcional. Centra-se a exegese dos VV. Acórdãos em divergência nos termos da Portaria que se refere a 2.300 cargos de professor primário, "que à data desta lei, estejam ocupados por funcionários que lecionam em classes de 5a. a 8a. séries do 1º grau". A cláusula seria relativa aos cargos, que serão transformados e não aos funcionários candidatos à prova escrita. A ampliação, que teria sido operada pela Portaria, para estendê-la ao funcionário, criando restrição não prevista na lei, teria ferido direito líquido e certo dos impetrantes da segurança, em que se debate a matéria. A segunda orientação, na exegese do mesmo texto do art. 6º da lei nº 58, não tem a Portaria nº 253, em cogitação, nem como exorbitante e nem como violadora do princípio da legalidade ou da Constituição. As condições, OBJETIVAS, a que se refere a

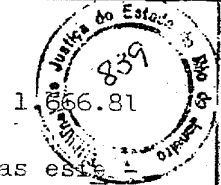
Portaria, constam da lei 58, explicitamente. Assim o requi-  
sito de que o candidato seja professor primário, efetivo,  
do Quadro II (Suplementar), é expressamente referida no ar-  
tigo em exame. A exigência de que esteja lecionando em -  
classes de 5a. a 8a. séries, também está no texto do art.  
6º focalizado. Alega-se impossível deslocar a exigência -  
temporal, que seria relativa a elemento objetivo do órgão -  
o CARGO! - para o elemento subjetivo do órgão - o FUN-  
CIONÁRIO. Mas, é de se ver, o art. 6º se refere aos dois -  
elementos: ao CARGO (ocupado na data da lei por funcioná-  
rios que lecionam nas classes de 5a. a 8a. séries) e aos -  
FUNCIONÁRIOS (que lecionam nas referidas classes, que te-  
nham habilitação legal específica e se submetam à prova es-  
crita). Impossível negar, à luz solar, a evidência e a rea-  
lidade da menção a FUNCIONÁRIO. CARGO não leciona nas clas-  
ses de 5a. a 8a. séries! CARGO não tem habilitação especí-  
fica! CARGO não se classifica em prova escrita! O funcio-  
nário, então considerado tambem, é aquele que, à data da  
lei, estava lecionando, precariamente, no exercício dos -  
aludidos cargos, com habilitação legal específica, em fran-  
co e reconhecido DESVIO DE FUNÇÃO. A interpretação grama-  
tical se harmoniza, por inteiro, com o elemento histórico,  
de início lembrado. A transformação dos cargos de profes-  
sor primário, efetivo, do Quadro II (Suplementar) em car-  
gos de professor do ensino médio, se deu em atenção aos -  
2.300 cargos de professores primários ocupados, em desvio  
de função, por funcionários que ensinavam, precariamente,-  
nas 5a. a 8a. séries do 2º grau, antigo ensino médio. Re-  
lembre-se a urgência e a imperiosidade de solução do fato,  
criado pela lei federal, ampliando o ensino das escolas -



primárias municipais ao ensino médio, quando não contavam os Municípios com professores que não os do ensino primário. Improvisados foram estes professores, precariamente, em desvio de função, insistia-se, em professores das 5a. a 8a. séries que se deviam atender nas unidades integradas, a que foram promovidas as antigas escolas primárias municipais. Não há outra razão para a referência legal a 2.300 professores primários, seja a referência aos cargos, seja aos seus ocupantes, como se viu. Revela-se despropositado, data venia, o aceno ao princípio da isonomia. Quando a administração pública, aplicando princípios estatutários, através de ato administrativo, corrige desvio de função, visando, exclusivamente (et pour cause!) aos funcionários desviados de suas funções, com exercício, de fato, em outras, estaria discriminando entre servidores? Nunca se arguiu isto! Só por ver os funcionários em desvio funcional, com vistas a regularizar a situação, atribuindo-lhes, nominalmente, a sua real função, e não se dirigir aos não-desviados, que nada apresentam para ser corrigido, estaria a Administração Pública ferindo a igualdade de todos perante a lei? Evidente que não. Pois quando, com mais cautela, a Administração Municipal entende de corrigir o desvio de funções por lei, igualmente não se pode falar em discriminação, em violação de isonomia. Quem quer que se apresente com as mesmas condições objetivas a que se refere a lei é submetido à prova escrita de que cogita o seu art. 69. Claro que não significa este ato em ferir a igualdade constitucional dos demais professores que não se encontram nas mesmas condições objetivas de desvio funcional. A prevalecer o entendimento, também os professores primários da re-

rêde particular de ensino estariam qualificados a pedir a inscrição na prova escrita, estariam sendo discriminados. E os demais servidores municipais, ou mesmo estaduais, estariam no mesmo caso. A se levar a ferro e fogo a alegada isonomia, deveriam, todos eles, ser admitidos à prova, porque não? Todos são iguais perante a lei! Evidente que o princípio da isonomia há de ter aplicação a exegese cum grano salis. Em verdade a lei municipal nº 58, de 22.06.1978, de que se trata, é LEI, apenas, em sentido formal ou orgânico. Na sua essência e substância é de natureza administrativa, admitida a diferença, divulgada pelo eminente M. SEABRA FAGUNDES entre lei formal ou orgânica e lei material ("O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário", 3a. edição, Forense, 1957, pags. 33 e 36, nºs. 9 e 10), quando as define: "9. Lei, no sentido material, é o ato jurídico emanado do Estado com o caráter de norma geral, abstrata e obrigatória, tendo como finalidade o ordenamento da vida coletiva. Estes caracteres, e o de modificação na ordem jurídica preexistente, que decorre da sua qualidade de ato jurídico, se somam para caracterizar a lei entre os demais atos do Estado. - 10. No sentido formal ou orgânico, a lei é o ato do órgão investido, constitucionalmente, na função legislativa. Todo ato emanado das entidades às quais a Constituição atribua função legislativa, se praticado no uso da competência constitucionalmente outorgada, é lei, do ponto de vista formal. Tem a forma de lei. Poderá acontecer que, ao mesmo tempo, apresente a substância do ato legislativo, como se contiver uma regra geral e impessoal de conduta, imperativamente imposta para o ordenamento da vida coletiva. Neste caso, será também

lei no sentido material. Se, entretanto, versar sobre objeto individual e concreto (como, por exemplo, as leis pelas quais o Congresso costumava reconhecer de utilidade pública certas associações), já não terá a substância do ato legislativo. Será lei tão somente na forma. É frequente não coincidir a existência no texto legal dos caracteres materiais e formais da lei! A lei nº 58 não envolve norma de conduta, geral e abstrata, imposta à obediência de todos - pelo Poder Público. É lei, apenas formal. Orgânica. Nenhum conteúdo normativo pode ser nela identificado. Os efeitos que tem são relativos a situações concretas, a circunstâncias conjunturais, de momento, quando editada, realidade - até, a esta altura, praticamente superada pelo tempo. Não teve por objeto formular uma "vontade abstrata" a ser - obedecida, de futuro, por quantos se venham a encontrar em circunstância que previsse e definisse em abstrato. Seu - conteúdo corresponde à formalização de uma "vontade concreta", especificadamente enunciada, para gerar efeitos de finidos e que se produziram, de forma cabal, no momento - mesmo de sua enunciação. Assim, todo o seu conteúdo se limita à pura esfera administrativa. É lei apenas formal. Foi discutida e aprovada, sem dúvida, pelo órgão legislativo - do Município, e mereceu sanção do seu Poder Executivo. Foi promulgada e publicada. "Tem, portanto, a forma de lei, mas nenhum "QUID" possui de matéria de lei", como observa o nobre Procurador do Estado e douto Professor Manoel Tavares Cavalcanti, em Parecer publicado no vol. 269 da Revista Forense, 1980, p. 174, a propósito da lei municipal de Manaus. Resulta que, a Administração local poderia ter corrigido os desvios de função de que se cuidam administrati-



administrativamente. Como rotineiramente se faz nas es-  
tas federal e estadual, sem que ninguém se tenha lembrado  
de invocar isonomia alguma. De mais a mais, a doutra inteli-  
gência da primeira corrente de intérpretes do art. 6º da  
referida lei municipal pretende ver compreendidos alterna-  
tivamente, OU os funcionários que lecionassem, na data  
da lei, em 5a. a 8a. séries, OU os funcionários que por-  
tassem habilitação legal específica. É de se ver, contudo,  
com olhos de ver, na expressão de VIEIRA, que a lei dispõe  
que se sujeitassem à prova escrita em exame os professores  
que reunissem as duas condições, conjuntamente, não al-  
ternativamente. Primeiro, estar lecionando nas mencionadas  
5a. a 8a. séries, mais, segundo, ter habilitação legal es-  
pecífica. Nem todos os que lecionavam com o apontado des-  
vio funcional, na verdade, verificou-se, contavam com a ha-  
bilitação legal específica. Foram excluídos das provas es-  
critas. Como excluídos foram todos os que, embora habilita-  
dos legal e especificamente, não se encontravam lecionando  
nas turmas consideradas, não estavam em função desviada. Foi  
o que mais se firmou com o julgamento da Apelação Cível nº  
12.167, que tem o douto Parecer da nobre Procuradoria como  
devendo prevalecer, em que se concedeu segurança a profes-  
sora primária, no exercício do ensino médio, sem dúvida, -  
mas ilegalmente desviada da função, pois se verificou não  
habilitada legal e especificamente para o ensino médio. En-  
frentou-se, então a própria lei federal de diretrizes e ba-  
ses, que, em seu art. 77, admitindo a utilização de profes-  
sores primários no ensino médio desde que portadores de ha-  
bilitação legal específica, legitimava o desvio funcional  
destes habilitados e não de outros como a impetrante do



mandado de segurança liberalmente beneficiada com a Apelação Cível nº 12.167 mencionada. O fato a que se reportam - os presentes autos, episódico, limitado a uns tantos professores, na realidade só servirá, de futuro, em caso de novo procedimento semelhante da Administração Pública, quando a solução aqui encontrada servirá de precedente. Todavia, o princípio que se aplica é, na verdade, de caráter - mais universal. Deve ser objeto de súmula (art. 479 do C. P. Civil). Neste aspecto genérico que oferece é assim enunciado: DESVIO DE FUNÇÃO - DESDE QUE A PROVA ESCRITA SE DIRIGE A CORRIGIR DESVIO DE FUNÇÃO, É VÁLIDA A INSCRIÇÃO, PARA A MESMA, EXCLUSIVAMENTE DE SERVIDORES NA SITUAÇÃO OBJETIVA DO DESVIO QUE PORTEM HABILITAÇÃO ESPECÍFICA". Data supra.

*Cláudio Lima*

DES. CLÁUDIO LIMA

*Juge Suetti, com o seguinte voto:*

*Discordei, com o devido respeito da d.oute maioria, em virtude de entender que o art. 6º de Lei Municipal 58/78, e' preceito de características excepcionais, de respeito a condições particulares, deve ser interpretado constitutivamente.*

*Assim, de acordo com suas palavras, só tem direito a prova escrita, a que ele se refere, as professoras municipais que no momento da*



UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 16 NA APELAÇÃO CÍVEL 11.277

VOTO VENCIDO DE FLS. 840/841

As.) Jorge Loretti, com o seguinte voto:

Discordei, com o devido respeito da douta maioria, em virtude de entender que o art. 6º da Lei Municipal 58/78, é preceito de características excepcionais; diz respeito a condições particulares; deve ser interpretado estritamente.

Assim, de acordo com suas palavras, só tem direito à prova escrita, a que ele se refere, as professoras municipais que no momento da lei, a saber quando ela começou a vigorar, estavam lecionando, isto é, dando lições, ministrando ensinamentos em classes da 5ª a 8ª séries do 1º grau, desde que portadoras da habilitação legal específica.

as.) Marcelo Santiago Costa, vencido, pelos fundamentos dos votos discordantes da maioria, que antecederam ao que proferi em coerência com o acórdão do qual fui relator, na Apelação Cível nº 9.572, julgada pela Egrégia Primeira Câmara Cível.

As.) Amilcar Laurindo, vencido pelos fundamentos do voto do eminente Des. Jorge Loretti, que peço permissão para subscrever.

As.) Basileu Ribeiro Filho, vencido de acordo com os fundamentos dos doutos votos "supra". (autos recebidos a 14.9.81).

As.) Barbosa Moreira, vencido, data venia da douta maioria, pelos fundamentos dos votos supra. Autos recebidos e



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PODER JUDICIÁRIO

SJD-R

Fls. 487

devolvidos em 18.9.81.

As.) Lopes de Sousa, vencido, de acordo com o voto do Des. Cláudio Lima e demais constantes de fls. 840/840-v. Suprimiu-se um requisito que estava na lei "estejam ocupados por funcionários que lecionem em classes de 5ª a 8ª séries". Autos recebidos e devolvidos em 21.9.81.

CIENTE, em 29 de setembro de 1981

as.) Everardo Moreira Lima  
Proc. Justiça

VISTO  
*M. Chaves*  
15 fls.  
DIRETOR DE DIVISÃO

7535-651-0291

REGISTRADO EM 10/10/81