

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

QUARTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO

(ANTIGA 7ª CÂMARA CÍVEL)

Agravo de Instrumento nº 0021781-68.2026.8.19.0000

Agravante: Município de Cabo Frio

Agravada: Micaella da Silva Santos

Juízo de origem: 1ª Vara Cível da Comarca de Cabo Frio

Processo originário nº: 0808952-57.2024.8.19.0011

Relatora: JDS. Des (a). Katia Cilene da Hora Machado Bugarim

**AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO
E PROCESSUAL CIVIL. CONCURSO PÚBLICO. MUNICÍPIO
DE CABO FRIO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA.
MANUTENÇÃO DO DECISUM. DESPROVIMENTO.**

I. Cuida-se de recurso interposto pelo Município de Cabo Frio contra decisão interlocutória que, em ação de obrigação de fazer, deferiu a inversão do ônus da prova em favor de candidata aprovada em cadastro de reserva, a qual alega preterição em razão de contratações temporárias irregulares.

II. A controvérsia consiste em definir se estão presentes os requisitos do art. 373, § 1º, do CPC para a redistribuição dinâmica do ônus da prova, obrigando o ente público a demonstrar a regularidade de seus vínculos temporários e a inexistência de preterição.

III.: A teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova permite ao magistrado atribuir o encargo à parte que detenha maior facilidade na produção da prova (art. 373, § 1º, CPC). No caso, o Município detém a guarda dos registros administrativos e documentos que comprovam a natureza e a necessidade das contratações temporárias, sendo excessivamente oneroso ao particular o acesso a tais informações internas. A medida prestigia os princípios da cooperação e da paridade de armas. Inexistência de teratologia ou ilegalidade flagrante. Incidência do Verbete Sumular nº 227 do TJRJ.

IV. Recurso desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Agravo de Instrumento nº 0021781-68.2026.8.19.0000 em que é agravante o Município de Cabo Frio e agravada Micaella da Silva Santos.

Acordam os Desembargadores integrantes da Quarta Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Antiga 7ª Câmara Cível), por unanimidade, em **CONHECER** e **NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO**, nos termos do voto da Relatora.

RELATÓRIO

Trata-se de Agravo de Instrumento, com pedido de efeito suspensivo, interposto contra decisão proferida pelo juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Cabo Frio, que nos autos da ação de obrigação de fazer proposta pela agravada em

face do agravante, deferiu o pedido de inversão do ônus da prova em desfavor do ente público, nos seguintes termos:

“Trata-se de ação de obrigação de fazer proposta por MICAELLA DA SILVA SANTOS, em face de MUNICÍPIO DE CABO FRIO, na qual pretende a sua convocação para provimento de cargo público em razão da sua aprovação, foras das vagas previstas em edital, no concurso público realizado em 2020. Não há preliminares de mérito a analisar. Presentes os pressupostos processuais e as condições da ação, não havendo vícios ou irregularidades, nem nulidades a declarar, dou o feito por saneado. Fixo como ponto controvertido a verificação de preterição da autora para preenchimento de vaga em concurso público e a contratação irregular de profissionais pela municipalidade. Autora postulou, no id. 151429669, pela inversão do ônus da prova. O magistrado pode inverter o ônus da prova e atribuir à parte, diversa da ordinariamente prevista (art. 373, do CPC), a responsabilidade pela produção de determinada prova se verificar que, diante das peculiaridades do caso concreto, esta apresenta melhores condições de desempenhar tal encargo, nos termos do art. 373, §1º, do CPC. Sob esse aspecto, a parte cujo ônus da prova recai deverá suportar os efeitos de sua inércia. Por certo, a Administração tem acesso a todos os documentos referentes ao concurso público por ela convocado e, dessa forma, pode produzir com maior facilidade a prova de que não houve contratações e que, caso existam, não importam em preterição à ordem classificatória do certame. Nesse sentido: AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONCURSO PÚBLICO. PRETERIÇÃO DE CANDIDATO. DECISÃO QUE DEFERIU A INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. INCONFORMISMO DO MUNICÍPIO RÉU. AGRAVANTE QUE APRESENTA MELHORES CONDIÇÕES DE DEMONSTRAR QUE AS EVENTUAIS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS NÃO CONFIGURAM PRETERIÇÃO À ORDEM CLASSIFICATÓRIA DO CONCURSO PÚBLICO NO QUAL OS

AGRAVADOS FORAM APROVADOS PARA COMPOR O CADASTRO RESERVA. DECISÃO QUE NÃO SE MOSTRA TERATOLÓGICA, DEVENDO SER MANTIDA. INTELIGÊNCIA DO ENUNCIADO 227 DA SÚMULA DESTES TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DESPROVIMENTO DO RECURSO. (0029899-38.2023.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des(a). INÊS DA TRINDADE CHAVES DE MELO - Julgamento: 22/11/2023 - TERCEIRA CÂMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 6ª CÂMARA CÍVEL). Assim, a inversão do ônus probatório pretendida é medida razoável para garantir o devido processo legal e paridade de condições entre os litigantes. Ante o exposto, inverte o ônus da prova. Ao réu, para que atenda ao requerimento de id. 151429669. Intimem-se.”.

Insurge-se o agravante (index 02) alegando, em síntese, que a decisão agravada merece reforma, porquanto a distribuição do ônus probatório não pode ser distorcida para suprir deficiência probatória da parte autora. Aduz que a agravada foi aprovada em 310ª colocação para o cargo de Docente I – Anos Iniciais, no concurso público regido pelo Edital nº 01/2020, certame que previa exclusivamente a formação de cadastro de reserva, gerando mera expectativa de direito à nomeação. Alega que, de acordo com a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 784 da Repercussão Geral (RE 837.311), a convolação da expectativa em direito subjetivo exige a comprovação, por parte do candidato, de preterição arbitrária e imotivada, de modo que o encargo de demonstrar a irregularidade das contratações temporárias recai integralmente sobre a autora, não havendo presunção automática de ilicitude. Argumenta, ainda, que as contratações por tempo determinado encontram amparo no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, gozando de presunção de legitimidade, veracidade e legalidade intrínsecas aos atos administrativos. Pondera que transferir ao Município o dever de demonstrar a regularidade de todos os seus vínculos precários vigentes subverte a regra matriz disposta no artigo 373, inciso I, do Código de Processo Civil, além de impor à Administração Pública o encargo desproporcional de produzir prova

negativa genérica e indeterminada. Enfatiza que admitir tal inversão transformaria a demanda judicial em um inadmissível mecanismo de auditoria ou sindicância ampla sobre a estrutura estatal, violando os princípios da paridade de armas, do devido processo legal e da separação dos Poderes. Requer, ao final, a concessão de efeito suspensivo ao recurso para sustar os efeitos da decisão combatida e, no mérito, o provimento do agravo de instrumento para reformar em definitivo o r. pronunciamento do juízo *a quo*, mantendo-se a distribuição ordinária do ônus da prova nos termos da legislação processual civil.

Certidão confirmando a tempestividade (index 25).

Devidamente intimada a agravada não apresentou contrarrazões (certidão index 28).

É o relatório. Passo ao VOTO.

O recurso é tempestivo e preenche os demais requisitos de admissibilidade, razão pela qual deve ser conhecido.

Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo Município de Cabo Frio em face da decisão proferida pelo juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Cabo Frio, nos autos da ação nº 0808952-57.2024.8.19.0011, que deferiu o pedido de inversão do ônus da prova formulado pela autora.

Alega o Município agravante que a inversão do ônus da prova é indevida porque a contratação temporária possui presunção de legalidade, cabendo ao candidato comprovar qualquer irregularidade ou preterição, conforme as teses fixadas pelo STF. Argumenta, ainda, que a decisão recorrida ignora a publicidade dos atos administrativos e impõe à Administração o encargo impossível de produzir prova negativa genérica, violando as regras ordinárias do Código de Processo Civil.

Com efeito, segundo a regra geral do art. 373 do CPC, cabe ao autor o ônus de provar os fatos constitutivos de seu direito. Todavia, o parágrafo primeiro do referido artigo veicula exceção ao prescrever que “diante de peculiaridades da

causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo nos termos do caput ou à maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, poderá o juiz atribuir o ônus da prova de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído.”.

Nas palavras do professor Daniel Amorim Assumpção Neves, consagrou-se legislativamente a ideia de que deve ter o ônus da prova a parte que apresentar maior facilidade em produzir a prova e se livrar do encargo (NEVES, 2021, p. 727).

Na hipótese em análise, a produção probatória pleiteada pela recorrida acerca da real necessidade temporária e do excepcional interesse público, que embasariam as contratações precárias, é fundamental para confrontar a presunção de legalidade do ato administrativo. Tal diligência é necessária para verificar se houve preterição e se existe, de fato, o direito subjetivo à investidura no cargo público.

Ressalte-se, por oportuno, que o cidadão não possui acesso aos registros internos da Administração para demonstrar a substituição de concursados por contratados temporários de forma irregular.

Destaca-se, ainda, que a determinação judicial não exige a exibição de dados privados de terceiros, mas sim de informações que, por força do princípio da publicidade e da transparência, devem permanecer acessíveis ao controle social e jurisdicional.

Deste modo, transferir o dever de provar ao ente municipal é medida que prestigia os deveres de colaboração, cooperação e a igualdade processual, atribuindo o encargo a quem detém a guarda dos documentos e maior facilidade técnica para elucidar a controvérsia. Inclusive, o entendimento deste Tribunal, em casos similares que envolvem o próprio Município agravante, ratifica o entendimento que ora se adota. Vejamos:

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. MUNICÍPIO DE CABO FRIO. CONCURSO PÚBLICO PARA O CARGO DE FARMACÊUTICO. ALEGAÇÃO DE PRETERIÇÃO DE CANDIDATA APROVADA NO CERTAME. REALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. DECISÃO QUE DETERMINOU A INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. IRRESIGNAÇÃO DO MUNICÍPIO DEMANDADO. CABIMENTO. INCIDÊNCIA DO ART. 373, §1º, DO CPC. APLICAÇÃO DO ENUNCIADO 227 DA SÚMULA DO TJRJ. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. I. Caso em exame 1. Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo Município em face da decisão que deferiu o pedido de inversão do ônus da prova em desfavor do demandado, nos autos de ação de obrigação de fazer em que pretende a autora a sua nomeação e posse no cargo de farmacêutica, em razão da aprovação no Concurso Público do Município de Cabo Frio - Edital 02/2020. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em aferir se, no caso versado nos autos originários, é cabível a inversão do ônus da prova em favor da agravada, para que possa defender o direito alegado. III. Razões de decidir 3. O art. 373, nos incisos I e II, do Código de Processo Civil dispõe que caberá ao demandante comprovar os fatos constitutivos do seu direito e ao demandado produzir prova de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor. 4. No entanto, o diploma processual civil prevê igualmente, no § 1º, do mesmo artigo 373, a possibilidade de inversão do ônus da prova, a critério do magistrado, com fundamento na teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova, em razão das peculiaridades do caso concreto. 5. No caso em apreço, tem-se que a decisão que deferiu a medida se mostra adequada, eis que a autora adunou à sua petição inicial documento que demonstra a existência de contratados temporários em período posterior à

homologação do concurso, e que, aparentemente, exercem o mesmo cargo para o qual a agravada foi aprovada no concurso. 6. Com efeito, para o deslinde da causa, é imprescindível a comprovação da preterição alegada pela agravada, sendo certo que o agravante apresenta melhores condições de demonstrar que as contratações temporárias realizadas não implicam em preterição à ordem classificatória do concurso público no qual a autora foi aprovada para compor o cadastro de reserva. 7. Ressalta-se que a determinação de apresentação de documentos pelo réu não se deu de forma indiscriminada, mas sim específica, afastando-se a hipótese prevista no §2º do art. 373, do CPC. (...) (0032131-52.2025.8.19.0000 - AGRADO DE INSTRUMENTO. Des(a). FERNANDO MARQUES DE CAMPOS CABRAL FILHO - Julgamento: 10/07/2025 - QUARTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 7ª CÂMARA CÍVEL)

AGRAVO DE INSTRUMENTO interposto contra decisão que deferiu pedido de inversão do ônus da prova. Ação pelo procedimento comum, com pedido de fazer, pretendendo a nomeação da autora no cargo de psicóloga, no Município de Cabo Frio, porque aprovada em concurso público, fora do número de vagas constantes do edital, e ter sido alegadamente preterida de forma arbitrária. Redistribuição op judicis da carga probatória que depende da convicção do(a) magistrado(a), a fim de que seja atribuído o ônus à parte que se encontra em melhores condições de esclarecer os fatos, quando observada uma singularidade na causa, que não permite o cumprimento da distribuição tradicional, bem como expressamente impôs a necessidade de observância ao princípio da cooperação (AREsp nº 2.531.534). Não se vislumbra qualquer teratologia na decisão agravada, afinal, a obtenção da documentação relativa às contratações temporárias revela-se excessivamente oneroso à parte autora e justifica o reequilíbrio dinâmico da produção da prova, tudo a atrair o enunciado nº 227 da súmula de jurisprudência desta Corte Estadual, porque a decisão que

deferir ou rejeitar a inversão do ônus da prova somente será reformada se teratológica. Precedentes. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (0008969-91.2026.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des(a). PATRÍCIA RIBEIRO SERRA VIEIRA - Julgamento: 23/02/2026 - SEGUNDA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 10ª CÂMARA CÍVEL).

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. OBRIGAÇÃO DE FAZER PROPOSTA EM FACE DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO. PRETENSÃO DE NOMEAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA EM FAVOR DA PARTE AUTORA. IRRESIGNAÇÃO DO ENTE MUNICIPAL. DESACOLHIMENTO DO RECURSO. I. CASO EM EXAME 1. Agravo de instrumento interposto pelo Município de Cabo Frio contra decisão que deferiu a inversão do ônus da prova em favor da parte autora. II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO 2. Discute-se in casu a possibilidade de inversão do ônus da prova em favor de candidata aprovada em concurso público, fora do número de vagas, alegando a preterição em ser nomeada, em razão das contratações precárias efetivadas pelo ente municipal. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. Inversão do ônus da prova em favor da parte autora. Possibilidade. Art. 373, § 1º, do CPC/15. Teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova. 4. Demandante que apresentou nos autos de origem documentos que indicam a ocorrência de contratações temporárias para o exercício das mesmas funções atribuídas ao cargo para o qual logrou ser aprovada em concurso público, após a homologação do certame. Imperativo verificar a efetiva necessidade de tais contratações em face da situação de excepcional interesse público e de caráter transitório. Ausência de prejuízo ou mesmo dificuldade para o ente público em produzir tal prova. 5. Edilidade que detém em seu poder toda a documentação apta a demonstrar a legalidade das contratações e a inexistência de preterição da autora em ser nomeada. Criação de encargo impossível ou

extremamente oneroso não vislumbrado. Inteligência, ademais, do princípio da cooperação. Precedentes deste E. Tribunal de Justiça. 6. Temas 683 e 784, do C. STF que dizem respeito ao próprio mérito da demanda, podendo servir de fundamento para a procedência ou improcedência dos pedidos, devendo ser analisados pelo magistrado de 1º grau em momento oportuno, sendo contudo, desinfluyente para o deslinde desta controvérsia recursal. 7. "A decisão que deferir ou rejeitar a inversão do ônus da prova somente será reformada se teratológica". Enunciado de súmula n.º 227, deste E. TJRJ. IV. DISPOSITIVO 8. Recurso desprovido. Dispositivos relevantes citados: CPC, art. 373, I, II e § 1º. Jurisprudência relevante citada: Súmula n.º 227/TJRJ. (0062199-82.2025.8.19.0000 - AGRADO DE INSTRUMENTO. Des(a). MAURO DICKSTEIN - Julgamento: 10/02/2026 - QUINTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 16ª CÂMARA CÍVEL).

Por fim, diante da ausência de qualquer ilegalidade flagrante ou absurdo jurídico na decisão de primeiro grau, deve prevalecer o Verbete Sumular nº 227 desta Corte, que aduz que o posicionamento do magistrado sobre a distribuição do ônus da prova só deve ser modificado em instâncias superiores caso a decisão se mostre manifestamente teratológica.

Pelo exposto, VOTO no sentido de **CONHECER** e **NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO**, mantendo-se integralmente a decisão agravada.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

JDS. Des (a) Katia Cilene da Hora Machado Bugarim

Relatora