Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
1
27
Carimbado Eletronicamente

Apelação cível nº 0803826-16.2023.8.19.0058
Apelante: Município de Saquarema
Apelado: Gleyde Selma Moraes Santos
Desembargadora Relatora RENATA MARIA NICOLAU CABO

ACÓRDÃO

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. PROCESSO DE ESCOLHA DE CONSELHEIRO TUTELAR. COMPROVAÇÃO DE ESCOLARIDADE. DIPLOMA DE NÍVEL SUPERIOR EM SUBSTITUIÇÃO AO ENSINO MÉDIO. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

Apelação cível interposta pelo Município de Saquarema contra sentença que concedeu a segurança para homologar a inscrição de candidata no processo de escolha de Conselheiros Tutelares. A impetrante teve sua inscrição indeferida por não apresentar comprovante de conclusão do ensino médio, conforme exigido no edital, tendo apresentado, em substituição, diploma de nível superior (Bacharel em Direito). O Município recorre alegando perda superveniente do objeto, dada a realização das eleições, e defende a estrita vinculação ao instrumento convocatório.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

Há duas questões em discussão: **(i)** saber se houve perda superveniente do objeto em razão da realização das eleições para o Conselho Tutelar sem intercorrências; e **(ii)** saber se a apresentação de diploma de curso superior (Direito) supre a exigência editalícia de apresentação de certificado de conclusão do ensino médio, à luz dos princípios da razoabilidade e da eficiência.

III. RAZÕES DE DECIDIR

RENATA MARIA NICOLAU CABO:35258 Assinado em 11/02/2026 18:32:00
Local: GAB. DES(A) RENATA MARIA NICOLAU CABO

A participação da candidata no certame ocorreu por força de decisão liminar. A realização do pleito não acarreta a perda do objeto, pois a natureza provisória da tutela exige provimento definitivo de mérito para confirmar a legalidade da inscrição e validar os atos subsequentes, como o exercício do mandato.

A exigência de escolaridade mínima objetiva assegurar a capacidade cognitiva para a função. No sistema educacional brasileiro, a conclusão do ensino médio é pré-requisito para o ensino superior. A apresentação de diploma de graduação em Direito comprova que a etapa anterior foi superada, aplicando-se a lógica de que "*quem pode o mais, pode o menos*".

A interpretação das normas do edital deve observar a razoabilidade. A recusa da Administração configura excesso de formalismo. Aplica-se a *ratio decidendi* do Tema 1094 do STJ, que admite a posse de qualificação superior na mesma área profissional para suprir exigência de nível médio ou técnico.

IV. DISPOSITIVO E TESE
Recurso conhecido e desprovido.

Tese de julgamento:
A comprovação de escolaridade de nível superior em área compatível supre a exigência editalícia de apresentação de certificado de conclusão do ensino médio, em aplicação à *ratio decidendi* do Tema 1094 do STJ, sob pena de violação aos princípios da razoabilidade e da eficiência.

Dispositivos relevantes citados: *CF/1988, art. 30, II; Lei nº 8.069/1990 (ECA), art. 133; CPC, art. 487, I; Lei nº 12.016/2009, art. 25.*

Jurisprudência relevante citada: *STJ, Tema 1094; STJ, REsp 402.155-RJ, Rel. Min. Francisco Falcão, j. 28.10.2003.*

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

RELATÓRIO

Na forma do art. 164, §4º, do Regimento Interno deste Tribunal, adota-se o relatório da sentença de id. 119917445, que julgou a pretensão autoral nos seguintes termos:

> *"Trata-se de mandado de segurança com pedido de liminar impetrado por GLEYDE SELMA MORAES SANTOS contra ato praticado por MANOELA PERES, Prefeita do Município de Saquarema e DANIELE BORGES DOS SANTOS VIGNOLI (secretária de desenvolvimento social) e ALINE FERNANDA DA SILVA (Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente).*
>
> *A autora narra, em síntese, que, ao se candidatar ao cargo de Conselheira Tutelar do Município de Saquarema, teve sua inscrição indeferida por não ter apresentado comprovante de escolaridade de ensino médio conforme exigido no edital de convocação.*
>
> *Acresce que apresentou todos os documentos exigidos com exceção do comprovante de escolaridade do ensino médio por ter sido extraviado. Porém, em substituição, apresentou comprovante de nível superior de ensino.*
>
> *Tutela antecipada deferida através da r. decisão do index 71092652.*
>
> *Intimadas, as autoridades coatoras não se manifestaram na presente, conforme se infere de certidão acostada em 83717712.*
>
> *Manifestação do Ministério público pela extinção da ação (index 85893933)*
>
> *Sucinto relato. Fundamento e Decido.*
>
> *O art. 1º da Lei nº 12.016/2009 estabelece que:*

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
4
30
Carimbado Eletronicamente

Art. 1o Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

Pois bem.

O artigo 133 da Lei n.º 8.069/90 estabelece os requisitos para candidatura de membro de Conselho Tutelar nos seguintes termos:

"Art. 133. Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos:

I - reconhecida idoneidade moral; II - idade superior a vinte e um anos; III - residir no município."

Há muito é uníssono o entendimento jurisprudencial no sentido de que os requisitos podem ser ampliados por Lei Municipal. Neste sentido, confira-se:

"RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CANDIDATURA A MEMBRO DO CONSELHO TUTELAR. LEI MUNICIPAL EXIGÊNCIA DE ESCOLARIDADE MÍNIMA. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 133 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. I - A Lei nº 620/98, do Município de Duas Barras, Estado do Rio de Janeiro, ao exigir que os candidatos a Conselheiro do Conselho Tutelar possuíssem, pelo menos, o primeiro grau completo, apenas regulamentou a aplicação da Lei nº 8.069/90, adequando a norma às suas peculiaridades, agindo, portanto, dentro da sua competência legislativa suplementar (art. 30, inc. II, da CF). II - O art. 133 do ECA não é taxativo, vez que apenas estabeleceu requisitos mínimos para os candidatos a integrante do Conselho Tutelar, que é serviço público relevante, podendo, inclusive, ser remunerado. III - Recurso especial provido." (REsp 402.155-RJ. Relator Ministro Francisco Falcão. Julgado em 28.10.2003)

Em outras palavras, o rol do artigo 133 do ECA não é taxativo. E há logicidade para que assim o seja, pois o Município pode adequar a norma

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
5 31
Carimbado Eletronicamente

às suas peculiaridades, agindo, portanto, dentro de sua competência legislativa suplementar (art. 30, inciso II, da Constituição Federal).

Nessa toada, ressalto que não há qualquer ilegalidade em se exigir a comprovação de escolaridade mínima para o exercício de importante e nobre função.

Ocorre que, na hipótese dos autos, embora a impetrante não tenha apresentado diploma de nível médio tal como exigido no artigo 11 do edital de convocação, apresentou comprovante de nível superior de bacharel em direito.

A ratio a ser aplicada no presente feito, mutatis mutandis, é a mesma que ensejou tese fixada no tema n.º 1094 do STJ:

"O candidato aprovado em concurso público pode assumir cargo que, segundo o edital, exige título de Ensino Médio profissionalizante ou completo com curso técnico em área específica, caso não seja portador desse título mas detenha diploma de nível superior na mesma área profissional".

Ante o exposto, CONFIRMO A LIMINAR CONCEDIDA NESTES AUTOS E JULGO PROCEDENTE O PEDIDO PARA CONCEDER A SEGURANÇA PARA HOMOLOGAR A INSCRIÇÃO DA IMPETRANTE GLEYDE SELMA MORAES SANTOS, no processo de escolha dos Conselheiros Tutelares do Município de Saquarema, caso atendidos os demais requisitos exigidos, ficando suprida a exigência atinente à escolaridade.

Em consequência, com fulcro no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, JULGO EXTINTO O PROCESSO COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.

Ressalte-se que ente municipal é isento do pagamento das custas, conforme art. 17, inc. IX, da Lei Estadual 3.350/1999).

Por outro lado, condeno o Município de Saquarema ao pagamento de taxa judiciária, diante do teor da Súmula nº 145, deste E. Tribunal.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
6 32
Carimbado Eletronicamente

Sem honorários advocatícios diante do disposto no artigo 25 da Lei n.º 12.016/2009. Sentença sujeita a reexame necessário, nos termos do artigo 14, §1º, da Lei n.º 12.016/2009.

Com o trânsito em julgado, dê-se baixa e arquivem-se. P.R.I."

O Município de Saquarema interpôs recurso de apelação no id. 127274254. Em síntese, sustenta: **(i)** a necessidade de extinção do processo sem resolução do mérito, diante da perda superveniente do objeto, uma vez que a realização das eleições para o Conselho Tutelar sem intercorrências tornou inócua a discussão sobre a homologação da candidatura; **(ii)** a violação aos princípios da economia processual e da razoabilidade pela continuidade do julgamento após o esvaziamento da pretensão; **(iii)** a inobservância do princípio da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, porquanto o edital exigia expressamente a apresentação do certificado de conclusão do ensino médio como requisito objetivo e imprescindível; **(iv)** a impossibilidade de a Administração Pública atuar de forma arbitrária ou flexibilizar as regras do certame, sob pena de ofensa ao princípio da isonomia entre os candidatos; **(v)** a legalidade do ato administrativo impugnado, praticado em estrita observância às normas de regência, não havendo margem para a substituição do documento exigido por comprovante de escolaridade superior; **(vi)** a indispensabilidade do cumprimento rigoroso dos requisitos editalícios para garantir a transparência, a lisura do processo seletivo e a qualificação mínima necessária para a função. Por todas essas razões, pleiteia o conhecimento do recurso e o acolhimento da prejudicial de mérito; caso ultrapassada, requer o provimento do apelo para reformar a sentença e julgar improcedente o mandado de segurança impetrado.

Gleyde Selma Moraes Santos ofertou contrarrazões no id. 127860233. Em resumo, aduz: **(i)** a necessidade de enfrentamento do mérito, em dissonância com o parecer ministerial na origem o qual

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
7
33
Carimbado Eletronicamente

opinou pela perda superveniente do objeto, sob o fundamento de que a realização do pleito eleitoral não suprime o interesse na análise da legalidade do ato administrativo e na garantia dos direitos políticos; **(ii)** a imperiosa necessidade de a Administração Pública aplicar as normas com proporcionalidade e razoabilidade, evitando-se o rigor excessivo na interpretação do edital, sem que isso comprometa a lisura ou a equidade do processo seletivo; **(iii)** o cumprimento da finalidade da exigência editalícia, uma vez que a apresentação de comprovante de escolaridade superior supre a ausência do certificado de ensino médio; **(iv)** a consonância da decisão com a jurisprudência dos Tribunais Superiores, que admitem a flexibilização de requisitos e a aceitação de documentos equivalentes quando mantida a igualdade de condições. Ao final, requer que a sentença recorrida seja integralmente mantida.

Por fim, manifestação da Procuradoria de Justiça às fls. 09/17. Resumidamente, sustenta: **(i)** o preenchimento dos requisitos de admissibilidade do recurso; **(ii)** a existência de direito líquido e certo da impetrante, na medida em que a apresentação de diploma de Bacharel em Direito permite inferir a conclusão do ensino médio exigida pelo edital; **(iii)** a necessidade de não se tomar o princípio da vinculação ao edital como inflexível, devendo-se observar a finalidade do certame e a igualdade entre os candidatos; e **(iv)** a aplicabilidade da *ratio* do Tema 1094 do STJ, autorizando o candidato aprovado a assumir cargo que exige nível médio quando detentor de diploma de nível superior na mesma área. Por conseguinte, opina pela manutenção integral da sentença, desprovendo-se o recurso interposto.

É o relatório.

VOTO

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
8 34
Carimbado Eletronicamente

O recurso é tempestivo e preenche os requisitos de admissibilidade.

Inicialmente, **no que tange à alegada perda superveniente do objeto**, o Município apelante sustenta que o processo deveria ser extinto sem resolução do mérito, argumentando que a realização das eleições para o Conselho Tutelar sem intercorrências tornou inócua a discussão sobre a homologação da candidatura.

Todavia, não assiste razão ao recorrente.

A participação da apelada no certame eleitoral ocorreu por força de decisão liminar, posteriormente confirmada em sentença. A natureza provisória da tutela de urgência exige a confirmação por provimento definitivo de mérito. Caso o processo fosse extinto sem resolução de mérito neste momento, a eficácia da liminar cessaria, tornando nula a participação da candidata no pleito e prejudicando eventual exercício do mandato ou suplência. Persiste, portanto, o interesse processual na confirmação da legalidade da inscrição da candidata, a fim de consolidar a situação fática constituída sob o amparo judicial.

Dessa forma, rejeita-se a prejudicial de mérito.

No mérito, a controvérsia gira em torno da legalidade do ato administrativo que indeferiu a inscrição da apelada no processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar do Município de Saquarema, sob o fundamento de não apresentação do certificado de conclusão do ensino médio, exigido pelo edital.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
9 35
Carimbado Eletronicamente

É incontroverso nos autos que, embora não tenha apresentado o diploma de ensino médio (por extravio), a candidata apresentou Diploma de Bacharel em Direito (nível superior), conforme id. 70057957.

O Município invoca os princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, sustentando que a Administração não poderia flexibilizar o requisito editalício objetivo.

Contudo, a interpretação das normas do edital deve ser pautada pelos princípios da razoabilidade e da eficiência. A exigência de escolaridade mínima visa assegurar que o candidato possua o nível intelectual e cognitivo necessário para o exercício da função.

No sistema educacional brasileiro, a conclusão do ensino médio é pré-requisito lógico e legal para o ingresso e conclusão do ensino superior. Logo, quem possui diploma de graduação em Direito, indubitavelmente, superou a etapa de formação do ensino médio. Aplica-se aqui a lógica de que "quem pode o mais, pode o menos".

A recusa da Administração em aceitar comprovação de qualificação superior à exigida configura excesso de formalismo, dissociado da finalidade pública do certame, que é selecionar os candidatos mais aptos.

A questão encontra-se pacificada na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que fixou a seguinte tese no **Tema n.º 1094**:

> *"O candidato aprovado em concurso público pode assumir cargo que, segundo o edital, exige título de Ensino Médio profissionalizante ou*

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

completo com curso técnico em área específica, caso não seja portador desse título mas detenha diploma de nível superior na mesma área profissional".

Embora o tema trate especificamente de cursos técnicos, a *ratio decidendi* é plenamente aplicável ao caso em tela: a qualificação superior na mesma área de conhecimento (ou que a englobe) supre a exigência de qualificação inferior.

Nesse mesmo sentido, a douta Procuradoria de Justiça, em parecer da Excelentíssima Procuradora Maria Elisabete Cardoso Antunes da Costa, foi precisa ao opinar pelo desprovimento do recurso, destacando a desnecessidade de apego excessivo ao formalismo quando o objetivo da norma foi atingido:

"*Conforme se infere da hipótese em exame, a impetrante apresentou Diploma de Bacharel em Direito (index 70057957), o que permite inferir que possui conclusão do ensino médio, conforme solicitado pelo edital de convocação. Nesse sentido, não é crível que o princípio da vinculação ao edital, seja inflexível, uma vez que as finalidades do certame e a igualdade entre os candidatos foram respeitadas.*"

Nesse sentido, observe a jurisprudência do STJ:

"RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CANDIDATURA A MEMBRO DO CONSELHO TUTELAR. LEI MUNICIPAL EXIGÊNCIA DE ESCOLARIDADE MÍNIMA. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 133 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. I - A Lei nº 620/98, do Município de Duas Barras, Estado do Rio de Janeiro, ao exigir que os candidatos a Conselheiro do Conselho Tutelar possuíssem, pelo menos, o primeiro grau completo, apenas regulamentou a aplicação da Lei nº 8.069/90, adequando a norma às suas peculiaridades, agindo, portanto, dentro da sua competência legislativa suplementar (art. 30, inc. II, da CF). II - O art. 133 do ECA não é taxativo, vez que apenas estabeleceu requisitos mínimos para os candidatos a integrante do Conselho Tutelar, que é serviço público

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

relevante, podendo, inclusive, ser remunerado. III - Recurso especial provido." (REsp 402.155-RJ. Relator Ministro Francisco Falcão. Julgado em 28.10.2003)"

Portanto, a sentença que concedeu a segurança para homologar a inscrição da apelada não merece reparos, pois a apresentação de diploma de nível superior atende, com sobra, ao requisito de escolaridade de nível médio, garantindo a qualificação técnica desejada pela Administração Pública sem violar a isonomia.

Pelo exposto, voto por conhecer e negar provimento ao recurso, mantendo-se integralmente a sentença recorrida. Considerando que não houve fixação de honorários advocatícios na origem, diante do disposto no art. 25 da Lei n.º 12.016/2009, deixo de aplicar a majoração prevista no art. 85, §11, do CPC.

Rio de Janeiro, data da assinatura eletrônica.

RENATA MARIA NICOLAU CABO
Desembargadora Relatora

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ