

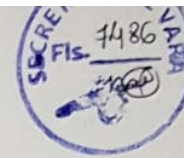


# PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



## SENTENÇA

Processo nº: **0028314-53.2017.8.06.0151**  
Classe: **Ação Civil Pública**  
Assunto: **Espécies de Contratos**  
Requerente: **Ministério Público**

Requerido: **Município de Quixadá**

### 1. RELATÓRIO

Cuida-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Ceará em face do Município de Quixadá, objetivando no mérito: a anulação do Decreto nº 016/2017, que anulou o concurso público do Município de Quixadá regido pelo Edital nº 001/2016 e os atos administrativos decorrentes; a vedação da edição de novo decreto de anulação do referido certame, baseado na mesma fundamentação exposta no Decreto nº 016/2017; a nomeação, posse e exercício de todos os candidatos aprovados dentro do número de vagas previstas no edital que regeu o concurso público; a rescisão dos contratos de trabalho dos agentes públicos contratados temporariamente para desempenho das funções dos cargos efetivos previstos no Edital nº 001/2016, com exceção de prestadores de serviço gestantes ou em puerpério, bem como a abstenção de renovar ou prorrogar tais contratos de trabalho, enquanto houver candidato aprovado e não nomeado no referido certame; e, por fim, a abstenção da realização de novo concurso público para o preenchimento dos cargos efetivos dispostos no Edital nº 01/2016, até a nomeação de todos os candidatos aprovados no concurso público em questão.

Iguais pleitos, dada a amplitude, foram objeto de pedidos liminares em tutela de evidência e, subsidiariamente, em tutela de urgência, pelo que se pugnou pela fixação de multa pessoal em desfavor do Prefeito Municipal em caso de descumprimento, em importe não inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

À causa foi dado o valor de R\$ 470.000,00 (quatrocentos e setenta mil reais), bem como foi requerida a notificação do ente público acionado para se manifestar sobre a antecipação dos efeitos da tutela, no prazo de 72 horas.

A petição inicial (fls. 02/84) arribou-se no Procedimento Administrativo nº 12/2016, promovido pela Promotoria de Justiça do Juizado Especial Cível e Criminal da Comarca de Quixadá, espelhando seu vultoso volume às fls. 86/5013, do que resultou a abertura de 25 volumes nos autos.

Em razões iniciais, aduziu o MP, em síntese, que, por meio do Decreto nº 016/2017, datado de 02/02/2017, o atual Prefeito do Município de Quixadá anulou o Concurso Público regulado pelo Edital nº 01/2016, destinado ao provimento de 754 cargos efetivos diversos criados pela Lei nº 2.765/2015, sustentando referido ato administrativo nos



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



seguintes motivos: ausência de elaboração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício atual e nos dois exercícios seguintes; ausência de comprovação de compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e de adequação orçamentário-financeira, bem como ausência de declaração do ordenador da despesa sobre a adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com o Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias; falta de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em contrariedade ao disposto no art. 169, §1º, II, da Constituição Federal (CF) e art. 101, § 2º, IV, da Lei Orgânica do Município de Quixadá; alegação de gastos com pessoal superior ao limite máximo previsto no art. 20, II e III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); vedação à criação de cargos, quando em excesso, com fulcro no art. 22 da LRF, e possível caracterização de atos de improbidade administrativa em face do descumprimento das normas da LRF.

Em combate à legalidade do Decreto nº 016/2017, aduziu o MP, de início, que o certame inaugurado pelo Edital nº 01/2016 foi acompanhado e fiscalizado pelo Ministério Público, o qual instaurou processo administrativo para tal fim em 04/04/2016 - Processo Administrativo encartado aos autos e Portaria de Abertura nº 04/2016, às fls. 87/89.

Quanto à alegação de ausência de elaboração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício atual e nos dois exercícios seguintes, o Ministério Público afirmou a sua existência, conforme documento de fls. 4547/4570, documento esse datado de 08/12/2015, ressaltando o *Parquet* que a atual gestão, ao não apresentar tal documento quando solicitado, agiu com indícios de má-fé.

Já com relação à comprovação de compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e de adequação orçamentário-financeira, bem como declaração do ordenador da despesa sobre a adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com o Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Ministério Público colheu declarações do Sr. Alexandre Cabral de Oliveira Neto - o qual, à época, prestava serviço de contabilidade para o Município de Quixadá, por meio da pessoa jurídica PUBLICONT ASSESSORIA E PLANEJAMENTO CONTABIL SC L -, segundo o qual tal documento sempre existiu.

Atinente ao outro argumento trazido pelo decreto que anulou o concurso, qual seja, violação ao artigo 169, §1º, II, da Constituição Federal e ao artigo 101, §2º, IV, da Lei Orgânica do Município de Quixadá, defendeu o Órgão Ministerial que a LDO/2017 do Município de Quixadá suporta os gastos com as despesas do concurso, consoante fls. 4858-4874 do processo administrativo que instrui o feito. Esclareceu, de igual forma, que na LOA de 2015 já havia previsão orçamentária para a realização de concurso público, conforme fl. 3580 do Procedimento Administrativo anexo; e que a LOA/2016, pág. 4 (pág. 187 da LOA/2016 na íntegra), prevê, da mesma forma, orçamento para realização do concurso público - fl. 3977 do procedimento administrativo que instrui o feito.

Por fim, disse que o Decreto nº 016/2017 mencionou que a anulação era necessária por ferimento do artigo 20, II e III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que os gastos com pessoal já teria ultrapassado o limite de 54%, o que, no seu entender, não se sustenta, porquanto o prefeito estaria procedendo a diversas contratações precárias. Defendeu, ademais, que a vedação do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando verificado excesso de gastos com pessoal, refere-se tão somente ao provimento, e não à

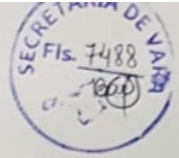


## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



criação de cargos.

Diante desse aduzido, defendeu o Ministério Público que o Decreto que anulou o concurso público é nulo por desvio de finalidade e viola princípios da Administração Pública, dentre eles, o da **segurança jurídica (proteção à confiança), proporcionalidade e razoabilidade, ampla defesa e do contraditório**. Defendeu, ainda, que o decreto deve ser anulado em razão de desvio de finalidade, uma vez que se pautou em critérios de índole subjetiva, desprezando-se a finalidade pública que deve nortear todos os atos da Administração Pública. Alegou, finalmente, que a homologação é ato administrativo vinculado, não comporta qualquer juízo de oportunidade ou conveniência, de modo que somente em caso de ilegalidade comprovada deve ser anulada.

Em sede de tutela provisória, pugnou o Ministério Público pela concessão de Tutela de Evidência e/ou de Urgência, argumentando que a não concessão poderia acarretar a ausência de efetividade da própria medida judicial.

Aduziu que o *fumus boni iuris* estaria demonstrado na exposição dos fatos, a partir dos quais ficou demonstrado que: são inverídicos os argumentos utilizados pelo Município para a anulação do concurso público, baseado, especialmente, em suposta ausência de estudo de impacto financeiro-orçamentário, conforme exposição acima; há previsão legal e obediência à LRF, uma vez que o estudo de impacto financeiro-orçamentário foi feito para a criação de todos os cargos a que se referem as Leis n.º 2.795, de 17 de dezembro de 2015, e n.º 2.756, de 16 de julho de 2015; existe previsão para gastos com pessoal até o limite de R\$ 90.944,651,16, conforme LOA-2017; na LOA de 2015, já havia previsão orçamentária para a realização de concurso público, conforme fl. 3580 do Procedimento Administrativo que instrui o feito; a LOA/2016 (pág. 187 da LOA/2016 na íntegra) prevê, da mesma forma, orçamento para realização do concurso público – fl. 3977 do PA anexo; a nomeação e posse dos aprovados do concurso público irá gerar menor impacto financeiro-orçamentário, conforme estudo de fls. 4439-4450 do PA anexo, visto que a realização do concurso público visou à redução dos gastos com pessoal do Município, pois, conforme fartamente demonstrado, encontrava-se com excessivo número de contratados por tempo determinado, em número bem superior a todas as vagas ofertadas no citado concurso; conforme relatório do TCM, no último quadrimestre de 2016, o Município contava com 1.678 (mil e seiscentos e setenta e oito) prestadores de serviços públicos, com gastos na ordem de R\$ 12.764.371,56 (doze milhões, setecentos e sessenta e quatro mil, trezentos e setenta e um reais e cinquenta e seis centavos) e 359 cargos comissionados, lembrando-se que a quantidade de candidatos aprovados para todos os cargos do citado concurso totaliza 754 (setecentos e cinquenta e quatro).

De derradeiro, afirmou que o *periculum in mora* estaria representado pela violação do direito subjetivo dos candidatos à nomeação, em razão das contratações precárias.

Os autos foram à primeira conclusão.

Pelo MM. Juiz em respondência à época, foi determinada, à fl. 5014 (volume XXV), a intimação do Município requerido para se manifestar no prazo de 72 (setenta e duas) horas, com espeque no art. 2º da Lei nº 8.437/92.

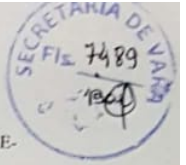


# PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



O Município apresentou sua manifestação às fls. 5015/5065 (volume XXV), aduzindo, inicialmente, que os argumentos utilizados pelos membros do Ministério Público se basearam em denúncias vagas, baseadas em pressão político-partidária de opositores da atual gestão. Aduziu que o projeto de lei que criou os cargos no Município foi elaborado sem nenhum estudo de impacto orçamentário e financeiro e sem a declaração do ordenador de despesas sobre a viabilidade dos gastos.

Alegou, ainda, que houve superação dos limites de gastos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que a gestão anterior, durante os anos 2013-2016, foi desidiosa no controle de gastos públicos, o que se agravou a partir do segundo quadrimestre de 2015 até o final da gestão, em dezembro de 2016.

Defendeu a legalidade do ato de anulação do concurso com base no art. 169, § 1º, da CF e no art. 22 da LRF, pois, ao exceder os limites de gastos com pessoal, não poderia a Administração proceder à contratação do pessoal do concurso público.

Ainda, advogou a tese da impossibilidade de antecipação de tutela contra a Fazenda Pública, bem como a inexistência dos pressupostos processuais para a concessão das tutelas de urgência. Nesse sentido, argumentou que os indícios construídos em sede de inquérito civil não poderiam ser considerados como prova, razão pela qual pugnou pela regular instrução do feito, sem o deferimento da tutela interinal.

Por fim, salientou a impossibilidade de aplicação de multa pessoal ao Prefeito Municipal, pois ele não integra a lide, mas sim o Município requerido.

Juntou os documentos de fls. 5067/5178 (volume XXV).

Às fls. 5.181/5183, o representante do Ministério Público atravessou petição alegando que o Município de Quixadá não respeitou o prazo de 72 (setenta e duas) horas para manifestação, uma vez que o procurador do Município fez carga em 12/05/2017, às 11h04min, e só devolveu os autos em 17/05/2017, às 16h:47min, razão pela qual pugnou pelo desentranhamento da peça. Acostou, ainda, os documentos de fls. 5184/5203 (volume XXVI), aptos a corroborar as alegações iniciais quanto à ausência de preocupação da atual gestão com o atendimento dos limites impostos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Reafirmou, ao fim, o pleito de concessão de tutela de evidência/urgência.

Os autos foram conclusos em 18/05/2017.

Em 30/05/2017, o Excelentíssimo Magistrado, Dr. Jair Teles da Silva Filho, ao apreciar os pedidos liminares contidos na inicial, decidiu concedê-los em parte (fls. 5.204/5.219), determinando, à luz de um juízo cognitivo sumário: **a) a suspensão do Decreto n.º 016/2017**, que anulou o concurso público de Quixadá regido pelo Edital n.º 001/2016 e os atos administrativos decorrentes, bem como **a homologação do certame**, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de multa pessoal ao prefeito, no importe de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por dia de descumprimento, limitada a R\$ 100.00,00 (cem mil reais); **b) a abstenção do Município de Quixadá** de editar novo decreto anulatório do concurso público regido pelo Edital n.º 01/2016, com a mesma fundamentação exposta no Decreto n.º 016/2017, sob pena de multa pessoal ao prefeito, no importe R\$ 100.00,00 (cem mil reais); **c) a abstenção do**

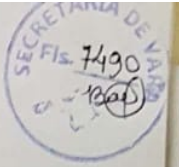


## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



**Município de Quixadá** de contratar temporariamente ou nomear para cargos em comissão agentes públicos para o exercício precário, por comissão ou terceirização, de atribuições próprias de servidor de cargo efetivo previsto no Edital 001/2016, bem como de renovar ou prorrogar contratos de trabalho dos agentes públicos ocupantes dos cargos dispostos no Edital 001/2016, enquanto houver candidato aprovado, **dentro do número de vagas**, no referido certame, ainda não nomeado e empossado, sob pena de multa pessoal ao prefeito, no importe de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), para cada contrato em vigor e em desrespeito à decisão; **d) a rescisão**, no prazo de 30 (trinta) dias, dos contratos de trabalho dos agentes públicos contratados temporariamente para desempenho das funções dos cargos previstos no Edital 001/2016, com exceção das prestadoras de serviço gestantes ou em puerpério, abstendo-se de renovar ou prorrogar tais contratos de trabalho, enquanto houver candidato aprovado, dentro do número de vagas, no referido certame, ainda não nomeado e empossado; **e) por fim, a abstenção do Município de Quixadá** de realizar novo concurso público para o preenchimento dos cargos efetivos dispostos no Edital n.º 01/2016, até a nomeação de todos os candidatos aprovados, dentro do número de vagas, no concurso público em questão, sob pena de multa pessoal ao prefeito, no importe R\$ 100.00,00 (cem mil reais) para cada edital lançado.

Afirmou, ainda, não haver motivo para desentranhamento da manifestação do ente público, haja vista não ser peremptório o prazo do art. 2º da Lei nº 8.437/92. Ademais, foi determinada a intimação pessoal do Procurador-Geral do Município e do Prefeito, para fins de observância da Súmula nº 410 do STJ. Em conclusão, determinou a citação da parte demandada.

Contra a decisão de fls. 5.204/5.219, foi interposto agravo de instrumento (nº 0624150-61.2017.8.06.0000) pelo Município de Quixadá, repousando a documentação comprobatória da interposição às fls. 5.220/5.273. Referido agravo teve seu pleito liminar de suspensão dos efeitos da sobredita decisão indeferido, tendo sido dado, em caráter provisório, efeito suspensivo apenas e tão somente para fins de sobrestar a aplicação da multa diária em desfavor do Prefeito do Município de Quixadá, na hipótese de descumprimento da decisão vergastada, tudo consoante decisão de fls. 5.333/5.337-v.

Às fls. 5.274/5.277, foi pugnado pelo MP a ordem judicial de exibição de cópias dos 885 (oitocentos e oitenta e cinco) contratos firmados pelo Município de Quixadá; lista dos prestadores de serviços contratados por tempo determinado, consoante documentos oriundos do Portal da Transparência do Tribunal de Contas dos Municípios; cópia da Lei de Contratação Temporária e alterações, bem como cópia dos atos de nomeação dos 216 (duzentos e dezesseis) ocupantes de cargos em comissão no Município de Quixadá, com as respectivas leis que criaram os cargos para os quais foram nomeados.

Juntou o MP cópia de decisão judicial exarada pelo Juízo da Comarca de Itapipoca/CE em caso similar ao dos autos (fls. 5.326/5.329).

Pelo MP foram juntados novos documentos atinentes à legalidade do certame, conforme se vê às fls. 5.339/5.350.

Consta, às fls. 5351/5.358, pedido de reconsideração da decisão que deferiu parcialmente os pleitos do MP, aviado pelo Município de Quixadá, sob os argumentos de que

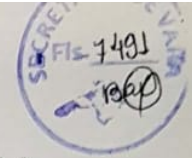


# PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



a homologação do concurso público, bem como a imediata rescisão dos contratos de todos os servidores temporários causariam diversos prejuízos a toda a coletividade atendida pelos serviços essenciais prestados pela administração, bem assim gerariam ato vinculado e, por conseguinte, direito objetivo a nomeação e posse de todos os candidatos concursados, causando prejuízos irreversíveis. Requereu-se, ainda, em pedido subsidiário, a dilação dos prazos concedidos de 30 para 60 e 90 dias, oportunizando à administração pública tempo suficiente para tomar as medidas necessárias e inerentes ao cumprimento da decisão.

Em decisão de fls. 5.359/5.359-v, de lavra do Douto Magistrado em respondência, Dr. Roberto Nogueira Feijó, foram mantidos os fundamentos que embasaram a decisão agravada, afastando-se também o pedido de reconsideração da decisão, com destaque para a decisão do Eminentíssimo Desembargador Francisco de Assis Filgueira Mendes, que acolheu minimamente o pleito de suspensão dos efeitos da decisão deste juízo singular. Na oportunidade, foi determinada a exibição dos documentos requeridos pelo MP às fls. 5.274/5.277, no prazo legal e nos termos do art. 398 do NCPC.

Pelo MP, foi juntada documentação relativa ao Relatório de Acompanhamento Gerencial do Primeiro Quadrimestre de 2017 do Município de Quixadá, elaborado pelo TCM, às fls. 5.362/5.385 dos autos.

O Município de Quixadá apresentou contestação às fls. 5.388/5.418. Em sede de preliminares, aduziu ser a inicial inepta, por inadequação da via eleita, bem como pela indefinição do pedido. No mérito, sustentou a legalidade do Decreto nº 016/2017, alegando que a anulação do concurso se deu durante o controle de legalidade do certame, ainda não homologado. Asseverou a inexistência de estudo de impacto orçamentário que deveria acompanhar a Lei nº 2.765/2015, bem como a inconstitucionalidade das proposições que aumentem gastos com pessoal sem prévia dotação orçamentária. Afirmou serem legais as contratações temporárias realizadas. Postulou, ao fim, pelo acolhimento das preliminares ou, não sendo estas reconhecidas, pela improcedência do feito.

O Ministério Público, em petição de fls. 5.419/5.427, manifestou-se pelo indeferimento do pleito de dilação de prazo formulado pelo Município de Quixadá, ressaltando a intenção da administração em burlar a nomeação e posse dos aprovados no concurso público em prol da contratação de funcionários temporários. Acostou os documentos de fls. 5.428/5.457, dentre os quais **cópia da decisão proferida em sede de embargos declaratórios nos autos do Agravo de Instrumento nº 0624150-61.2017.8.06.0000, que, dando parcial provimento, suspendeu os comandos "a" e "d" da decisão deste juízo de piso** no que toca à determinação de homologação do certame e determinação de rescisão, no prazo de 30 dias, do contrato de trabalho dos agentes públicos contratados temporariamente para desempenho das funções dos cargos previstos no edital 001/2016, com exceção das prestadoras de serviço gestantes ou em puerpério, abstendo-se de renovar ou prorrogar tais contratos de trabalho, enquanto houver candidato aprovado, dentro do número de vagas, no referido certame, ainda não nomeado e empossado.

Em atendimento à decisão de fl. 5.359, o Município de Quixadá apresentou os documentos solicitados pelo MP (fls. 5.461/6.460), ao tempo em que foi aberto o trigésimo volume dos autos.



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



Em seguida, foi apresentado pelo ente público requerido novo pedido de reconsideração da decisão proferida por este juízo, desta vez cingindo-se à proibição de renovação e prorrogação dos contratos de trabalho dos servidores temporários, aduzindo que, em razão da vedação supra, os serviços públicos essenciais restariam inviabilizados, notadamente os que envolvem as áreas da Saúde e Educação (fls. 6.461/6463).

Instado a se manifestar, o MP apresentou impugnação aos termos da contestação ofertada pelo Município de Quixadá, consoante se nota às fls. 6.473/6.516. No ato, opinou pelo indeferimento do novo pedido de reconsideração coligido aos autos. Ainda, requereu a ordem judicial de exibição de todos os contratos firmados pelo município em decorrência do Credenciamento Público nº 2017/002SESA, para contratação de profissionais na área da Saúde, bem como ordem judicial de exibição destinada à pessoa jurídica FD EMPREENDIMENTOS de todos os contratos firmados em decorrência do procedimento licitatório nº PP2017/016DUG/2017, para a prestação de serviço ao Município de Quixadá. Ademais, arrolou testemunhas 6 (seis) testemunhas, que foram devidamente qualificadas. Por fim, **acostou cópia de acórdão prolatado nos autos da ADI nº 0624663-29.2017.8.06.0000, ajuizada pelo Município de Quixadá objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.765/2015**, que criou os cargos públicos sujeitos a provimento mediante o concurso público regido pelo Edital nº 01/2016, de onde se extrai o acolhimento de pedido de medida cautelar apenas e tão somente em relação ao parágrafo único da referida lei, que trata da extensão de vencimentos dos novos cargos criados aos servidores já integrantes do Quadro do Poder Executivo Municipal.

Em decisão de fl. 6.540, foi indeferido o pleito de reconsideração atinente à vedação de renovação e prorrogação dos contratos temporários, bem como determinada a intimação da parte promovida para fins de especificação de suas provas.

À fl. 6.541, consta certidão de decurso de prazo para especificação de provas pela parte requerida.

Em novo despacho, determinou o MM. Juiz em resposta à época a exibição, pelo Município de Quixadá, de todos os contratos firmados em decorrência do Credenciamento Público nº 2017/002SESA, para contratação de profissionais na área da saúde, bem como cópia de todos os contratos celebrados em decorrência do procedimento licitatório nº PP2017/016DUG/2017, com a pessoa jurídica FD EMPREENDIMENTOS. Consignou, ainda, a ordem de designação de audiência de instrução e julgamento.

A audiência de instrução foi aprazada para o dia 06/12/2017.

O Município de Quixadá apresentou, às fls. 6.550/6.551, pedido incidente de liberação de contratação de servidores temporários para comporem equipe para desenvolvimento e acompanhamento do Programa Criança Feliz, indicando a necessidade de contratação de 10 visitantes e 02 técnicos de nível superior. Às fls. 7.029/7.034, o MP manifestou-se pelo indeferimento do pedido incidental.

Pelo MP, foi juntada cópia do acórdão que julgou o mérito do Agravo de Instrumento nº 0624150-61.2017.8.06.0000, acolhendo em parte os pedidos aviados pelo Município de Quixadá, no sentido de, ratificando a liminar outrora concedida, suspender os



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



efeitos dos comandos "a" e "b" da decisão de fls. 5.204/5.219.

Às fls. 6.568/6.579, foi juntada documentação relativa ao Relatório de Acompanhamento Gerencial do Segundo Quadrimestre de 2017 do Município de Quixadá, elaborado pelo TCM.

O ente público requerido acostou, às fls. 6.581/6.582, petição especificando suas provas e requereu a produção de prova pericial e testemunhal.

Em decisão de fl. 6.583, foi deferido o pedido de arrolamento de testemunhas formulado pelo ente municipal, com base na busca da verdade real e diante da grande repercussão que envolve o processo em questão, a despeito do reconhecimento da intempestividade da petição de fls. 6.581/6.582. Não obstante, em petição de fls. 6.584/6.585, o Município de Quixadá requereu a produção da prova pericial, alegando a falsidade do documento representativo do estudo de impacto orçamentário e financeiro juntado aos autos, bem como pugnou pela interceptação telefônica do celular do ex-prefeito João Hudson e do Sr. Alexandre Cabral de Oliveira Neto, no período compreendido entre a propositura da ACP e a apresentação do Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro, com a finalidade de provar a existência de conluio de má-fé para confecção extemporânea de documento que instrui a presente ACP.

O Município de Quixadá apresentou, ainda, testemunha complementar, requerendo sua intimação para comparecimento à audiência de instrução (fl. 6.587).

Instado a se manifestar sobre o pedido de produção de prova pericial, aduziu o MP a preclusão da matéria relativa à falsidade documental, bem como ressaltou a impossibilidade de se deferir interceptação telefônica no presente feito, a teor do art. 5º, XII da CF e com esteio nas previsões da Lei nº 9.296/96.

Em 06/12/2017, foi realizada audiência de instrução, cujos depoimentos prestados foram armazenados na mídia digital de fl. 7.009. No ato, o ente público municipal apresentou proposta de composição do litígio, que não foi acatada pelo *Parquet*. Ainda, por parte do MM. Juiz, foi indeferido o pleito de interceptação e quebra de sigilo telefônico, bem como reafirmado o deferimento da oitiva das testemunhas arroladas pelo Município. Foi aberto ao ente público requerido o prazo de 05 dias para especificação da perícia requestada nos autos, com justificativa e objetivo da medida, bem como apresentação de quesitos. Ao fim, foi designada audiência de continuação para o dia 24/01/2018, ante a necessidade de proceder à oitiva das testemunhas restantes.

Em ato contínuo à audiência, o MP foi autorizado a juntar novos documentos, os quais repousam às fls. 6.607/7.006.

À fl. 7.010-v, foi certificado o transcurso do prazo ofertado ao município para fins de especificação da perícia pretendida nos autos.

Em decisão de fls. 7.011/7.012, declarou-se precluso o direito do ente público à produção da prova pericial, ante o decurso *in albis* do prazo.

Às fls. 7.015/7.016, o município requerido pugnou pela oitiva da testemunha





# PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



Luis Narcélio Filgueiras da Silva, em sede de audiência continuativa de instrução, pedido esse indeferido, nos termos da decisão de fls. 7.017/7.020.

Em 23/01/2018, foi realizada audiência de continuação dos atos instrutórios, tendo sido dispensada pelo MP a oitiva da testemunha Alexandre Cabral de Oliveira Neto. No mesmo ato, foi afastada nova proposta de acordo apresentada pelo município, bem como mantida a decisão que denegou a oitiva da testemunha Luis Narcélio Filgueiras da Silva. Foram ouvidas as demais testemunhas devidamente arroladas, consoante mídia de fl. 7.041. Pelo MP, foi juntada a documentação de fls. 7.043/7.060. Por fim, foi determinada a solicitação de devolução das cartas precatórias enviadas para oitiva das testemunhas dispensadas pelas partes (Mariano Rodrigues de Holanda e Alexandre Cabral de Oliveira Neto), bem como encerrada a instrução processual, com intimação das partes para apresentação de memoriais finais no prazo legal e sucessivamente, a começar pelo MP.

O MP apresentou seus memoriais escritos às fls. 7.093/7.203, pugnando pela procedência do feito, considerando a comprovação das ilegalidades atinentes ao ato administrativo atacado, Decreto Municipal nº 016/2017.

Memoriais do Município de Quixadá às fls. 7.209/7.380, pugnando pela total improcedência do feito, acompanhado de anexo relativo a fichamento do processo (fls. 7.381/7.414).

Aos autos sobreveio a juntada da carta precatória encaminhada com a finalidade de ouvir a testemunha Alexandre Cabral de Oliveira Neto, outrora dispensada, mas oitivada pelo juízo deprecado (fls. 7.419/7.468).

Em despacho de fl. 7.469, determinou-se a intimação do MP e do ente público requerido para fins de manifestação acerca das declarações prestadas pela testemunha sobredita.

Pelo MP, foi apresentada petição de fls. 7.470/7.472, reiterando os fundamentos já apresentados quando dos memoriais escritos. Ainda, apresentou cópia da sentença judicial proferida na 3ª Vara da Comarca de Limoeiro do Norte, asseverando tratar-se de caso semelhante.

Pelo município, foi destacado o cerceamento de defesa em razão da prévia dispensa da testemunha oitivada, que não poderia ter sido ouvida à revelia da parte ré. Salientou, no entanto, que as informações prestadas pela testemunha não condizem com a verdade dos fatos, conforme se constatou da instrução do feito. Pugnou, assim, pelo desentranhamento da carta precatória e dos documentos de fls. 7.470/7.481. Ao fim, requereu também a suspensão da demanda em razão do trâmite da Ação Declaratória de Ilegalidade nº 28396-50.2018.8.06.0151 e da ADI nº 0624663-29.2017.8.06.0000, a fim de preservar o princípio da segurança jurídica.

Vieram os autos conclusos compostos de 34 (trinta e quatro volumes).

É o que importa relatar. **Fundamento e decido.**

## 2. FUNDAMENTAÇÃO



# PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



## 2.1 DAS PRELIMINARES

### 2.1.1 DA INÉPCIA DA INICIAL – INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

Alegou o Município de Quixadá, em sede de preliminar de contestação, a inviabilidade do processamento desta Ação Civil Pública, sob o argumento de que não se presta a ACP a discutir a decretação de nulidade de atos praticados pela Administração Pública, matéria afeta à Ação Popular, a teor do art. 2º da Lei nº 4.717/65.

Indiscutível a fragilidade dos argumentos que embasam a preliminar em análise, à vista da legislação e jurisprudência pátrias.

Nesse sentido, em que pese ser reconhecida a ampla tutela do interesse e patrimônio público sob a ótica da Ação Popular, regida pela Lei nº 4.717/65, sua existência não demanda a insuficiência de ações diversas, também pautadas na proteção dos interesses sociais comuns do povo, a exemplo da Ação Civil Pública.

Esta, formalmente exposta na Lei nº 7.347/85, deve ser admitida sempre que presente alguma das causas elencadas no art. 1º da norma, *in verbis*:

*Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:*

*I - ao meio-ambiente;*

*II - ao consumidor;*

*III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;*

***IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.***

*V - por infração da ordem econômica;*

*VI - à ordem urbanística.*

*VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.*

***VIII - ao patrimônio público e social. (grifo nosso).***

Nesses termos, inegável a adequação do manuseio da Ação Civil Pública para discussão da nulidade do Decreto nº 016/2017, que anulou o concurso público regido pelo Edital 01/2016, pois a matéria versa sobre a tutela do patrimônio público e social, bem como sobre interesses agregados por toda a coletividade, com fins de proteção à legalidade e moralidade administrativa.

Com efeito, a ação civil pública é importante instrumento de controle de ato administrativo, visando resguardar os direitos consagrados na própria Lei nº 7.347/85.



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



Registre-se, ademais, ser o Ministério Público constitucionalmente legitimado para a propositura da referida ação, obedecidos os fins que lhe são próprios, a teor do art. 129 da CF, *in verbis*:

*Art. 129 – São funções institucionais do Ministério Público: [...] III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;*

Logo, sendo o patrimônio público e social objeto de discussão nos autos, considerados os efeitos do suposto ato administrado civdo de ilegalidade e desvio de finalidade, **reafirmo o cabimento da ação civil pública manejada.**

### 2.1.2. DA INÉPCIA DA INICIAL – PEDIDO INCERTO

Ainda em sede de objeção processual, pugnou o município pela extinção da demanda sem resolução do mérito em virtude da inépcia da inicial, caracterizada pela veiculação de pretensão incerta e indefinida. Ademais, afirmou não ter havido a apresentação de elementos que autorizassem a propositura da ação, com exceção de uma prova forjada pela parte autora.

Ao analisar os pedidos formulados pelo Ministério Público em sua peça inaugural, não vislumbro defeitos quanto à certeza e definição dos pleitos, inclusive por serem dotados de especificação e não revelarem ausência de efeitos concretos. Na verdade, parte dos pedidos coincide com mandamentos constitucionais, a exemplo da exigência do concurso público para ingresso no serviço público (art. 37, II, da CF). Quanto aos fundamentos jurídicos esposados na inicial, resta clara sua adequação aos pedidos formulados. Frise-se que o feito funda-se em provas obtidas por meio de procedimento administrativo amplo e encampado pelo próprio Parquet, a quem coube o dever de ajuizar a ação pertinente ao direito supostamente violado.

No mais, eventuais questões atinentes à validade e suficiência de provas referem-se ao mérito da demanda, devendo, pois, serem analisadas em momento oportuno desta sentença.

**Afasto, portanto, a preliminar em voga.**

### 2.1.3. DA SUSPENSÃO DO FEITO – ALEGAÇÃO DE PREJUDICIALIDADE

Aduz o ente público requerido ser o caso de suspensão da demanda em razão da tramitação de duas ações judiciais prejudiciais ao julgamento de mérito deste feito, quais sejam, **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0624663-29.2017.8.06.0000** (em trâmite no TJ) e **Ação Declaratória de Ilegalidade nº 28396-50.2018.8.06.0151**, esta última distribuída à 2º Vara desta Comarca.

Existem, no entanto, razões compreendidas por este julgador que, à luz dos princípios da efetividade e celeridade, admitem a imediata apreciação da causa em detrimento



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



da suspensão inócua do feito.

Com efeito, **anoto que o objeto desta Ação Civil Pública é o Decreto nº 016/2017, e não a legalidade ou constitucionalidade da Lei nº 2.765/15.** Registro, ainda, não ser desconhecida a vinculação entre os atos, não obstante inexistir real acessoriedade. Friso que o objeto do próprio Decreto também não é a Lei nº 2.765/15, bem como referido ato infralegal não é mera reprodução da norma sobredita, detém motivo e finalidade próprios, dado o contexto de sua edição.

Nesses termos, a eventual declaração de inconstitucionalidade da norma legal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0624663-29.2017.8.06.0000 não é, por si só, capaz de alicerçar a validade do decreto impugnado, o que indica a necessidade de apreciação específica do seu compasso com a legalidade.

Isso porque referido ato infralegal, no momento em que editado, deveria observar, entre outros princípios, a legalidade, impessoalidade, moralidade publicidade e eficiência, bem como atender aos requisitos de validade do ato, dentre os quais o motivo e a finalidade.

É sob tal necessidade de aferir o atendimento dos requisitos e princípios próprios da validade do ato administrativo que invoco a livre autonomia deste juízo para o deslinde imediato do feito.

Cumprе adiantar que, diante das provas dos autos, sobredito decreto afastou-se inequivocadamente de princípios inerentes à responsabilidade fiscal e economicidade financeira, incorrendo também em vícios de motivação e finalidade, os quais não podem ser convalidados, ainda que diante da declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.765/15, visto ter ocorrido afronta direta ao art. 37, II, da CF, consubstanciada em desvio de finalidade, sob o pretexto de ausência de dotação orçamentária, já existente e empenhada ao pagamento dos inúmeros servidores contratados a título precário.

Informo, também, dada a relevância momentânea, que, apesar de na ADI supra não ter sido julgado o mérito da discussão sobre a constitucionalidade da Lei nº 2.765/15, foi proferida nos autos decisão em sede de medida cautelar com provimento apenas parcial dos pedidos, visto ter sido decretada a suspensão única e exclusivamente do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 2.765/2015. Inclusive, citado dispositivo, em verdade, revela-se indiferente ao julgamento da presente ação civil pública, pois não trata nem sequer de aspecto atinente aos fins da lei combatida, que criou diversos cargos públicos sujeitos a provimento mediante o concurso público objeto dos autos. Dito parágrafo único tratou apenas da extensão de vencimentos aos servidores já integrantes do quadro de funcionários do Poder Executivo Municipal, tendo sido suspenso em análise sumária em razão da necessidade de lei específica para os fins almejados, na medida em que a Lei nº 2.765/2015 possuía como finalidade específica a criação dos cargos públicos já mencionados. Portanto, ainda que em sede de medida cautelar, já há manifestação do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Ceará posicionando-se favoravelmente à constitucionalidade da referida lei, ao menos em sua substância, restando-se lúdima, até o momento, em sua previsão específica (criação de cargos públicos a serem providos mediante concurso público). **Ademais, em análise ao acórdão, verifico não ter havido qualquer determinação de suspensão desta ou de qualquer outra**



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ**  
Comarca de Quixadá  
3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



**ação individual.**

Noutro giro, cabe assinalar que, em relação à **Ação Declaratória de Ilegalidade nº 28396-50.2018.8.06.0151**, aplico o mesmo entendimento aqui já exposto, considerando que a matéria da referida ação, em última análise, identifica-se com o objeto da ADI nº 0624663-29.2017.8.06.0000, não havendo que se falar em prejudicialidade. **Aliás, a propositura da ação declaratória, na verdade, representa medida descabida, na medida em que pretende discutir o mesmo objeto já fixado na pauta do Egrégio Tribunal de Justiça do Ceará, sendo certo que a futura decisão de mérito decorrente do julgamento da ADI detém amplitude maior que a mera deliberação judicial no âmbito da 2ª Vara desta Comarca.**

Logo, por verificar que o ato objeto desta ação não tem sua validade adstrita apenas aos ditames da Lei nº 2.765/15, mas deve atender aos requisitos intrínsecos de validade e aos princípios norteadores da administração pública, sob pena de nulidade, bem considerando a decisão já proferida em sede de medida cautelar nos autos da ADI nº 0624663-29.2017.8.06.0000, que corrobora o risco de suspensão inócua de ação dotada de relevante repercussão social, **denego a suspensão do feito e passo ao julgamento do mérito da causa.**

**2.2. DO MÉRITO**

De início, cabe ressaltar que, ante a natureza da controvérsia posta, bem como considerando as provas carreadas aos autos, notadamente as documentais, o feito encontra-se pronto para julgamento, ao passo que este magistrado está convencido quanto à solução de mérito aplicável ao caso concreto.

Não obstante, revela-se necessária, de antemão, a análise do pleito da parte requerida de **nulidade da fase de instrução, no que toca à produção irregular da prova oral coligida aos autos.**

Nesse sentido, o ente público municipal insurge-se quanto ao regular processamento do feito, aduzindo ter tido seu direito à ampla defesa e contraditório cerceado, uma vez que as testemunhas por ele arroladas não foram devidamente ouvidas em juízo, tendo sido colhido, mediante carta precatória, depoimento de testemunha previamente dispensada sem que ao requerido fosse garantido o amplo acesso aos atos instrutórios que resultaram na dita prova oral.

Inicialmente, ressalto que, quanto às testemunhas arroladas pelo ente público em sua contestação, bem como em petições de fls. 6.581/6.582 e 7.015/7.016, todas foram ouvidas, com exceção das testemunhas Augusto Cesar Fernandes Lima e Mariano Rodrigues de Holanda, expressamente dispensadas, conforme termo de audiência de fl. 7.039, bem como Luis Narcelio Oliveira da Silva, haja vista que a oitiva da referida testemunha foi considerada desnecessária e impertinente pelo juízo, em decisão devidamente fundamentada (fls. 7.017/7.020).

Quanto à oitiva da testemunha Alexandre Cabral de Oliveira Neto, a par de não ter sido indicada no rol de testemunhas apresentado pelo município após o oferecimento de



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ**  
Comarca de Quixadá  
3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



contestação, bem como ter sido dispensada por este juízo a pedido do MP na audiência realizada em 23/01/2018, de fato, referida testemunha foi ouvida em carta precatória remetida ao Juízo da Comarca do Crato.

Ocorre que, no que toca ao pedido de nulidade da prova e do desentranhamento da manifestação do MP acerca do depoimento prestado pelo Sr. Alexandre, verifico que não merece ser acolhida a irresignação.

Isso porque, com base no princípio *pas de nullité sans grief*, a declaração de qualquer nulidade processual deve se amparar, entre outros elementos, na ocorrência de prejuízo à parte, sendo certo que referido princípio guarda aplicação até mesmo no caso de nulidade absoluta (em que o prejuízo é presumido), à luz do entendimento dos tribunais superiores brasileiros. Nesse sentido, **STJ (HC 99996 / SP): o Supremo Tribunal Federal acolhe o entendimento de que o princípio geral norteador das nulidades em Processo Penal - pas de nullité sans grief - é igualmente aplicável em casos de nulidade absoluta** (HC 85.155/SP, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJU 15.04.05 e AI-AgR. 559.632/MG, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJU 03.02.06).

Na espécie, verifico que não há prejuízos a serem suportados pelo ente demandado diante da coleta da prova oral combatida, visto que às partes foi dada a oportunidade de se manifestar sobre as declarações prestadas, tendo o município inclusive se insurgido quanto aos termos do depoimento. **Ademais, ponto nodal da constatação de inexistência de prejuízo é o fato de que este juízo, convencido dos fatos expostos pelas partes com base na fatura da prova documental que aos autos foi coligida, não sustentará seu convencimento nas declarações prestadas pela testemunha Alexandre Cabral de Oliveira Neto, dada a contribuição periférica e dispensável ao justo deslinde da causa, que, repita-se, se desvelará sobretudo na avaliação judicial das provas documentais, haja vista a natureza da discussão, a atrair, no plano material, a observância de formalidades substancialmente declinadas em documentos e escritos, por representarem elementos da própria natureza dos atos praticados pela administração pública.**

Assim sendo, entendo que o feito encontra-se livre de imperfeições processuais, **não sendo o caso de declarar qualquer nulidade ou determinar o desentranhamento de quaisquer peças anexadas ao caderno processual, dada a garantia prestada às partes da ampla defesa e do contraditório.**

Passo ao mérito propriamente dito.

**2.2.1. DO CONTROLE DE LEGALIDADE DO DECRETO Nº 016/2017, DE 02/02/2017.**

Vislumbro, dos vastos 34 volumes que compõem estes fólios, que o cerne do litígio em apreciação diz respeito à validade do Decreto nº 016/2017, que anulou o concurso público enveredado pelo então Prefeito do Município de Quixadá, João Hudson Rodrigues Bezerra, bem como aos efeitos jurídicos e sociais decorrentes do combatido ato administrativo.



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



O certame objeto da anulação, cujas provas se realizaram nos dias 15/05/2016 e 29/05/2016, ofertou à população em geral 754 (setecentos e cinquenta e quatro) vagas dispostas nos mais diversos cargos públicos criados pela Lei nº 2.765/2015. Passada a fase de aplicação de provas e divulgado o resultado final do concurso, o então gestor do município resolveu homologar o certame, orientado pela compreensão de sua legalidade. Assim, por meio do Decreto nº 29.12.001/2016, foi homologado o resultado definitivo do procedimento administrativo de ingresso nos cargos ofertados pela administração municipal.

Não obstante a homologação do certame, datada de 29/12/2016, o recém empossado novo gestor do Município de Quixadá, Prefeito José Ilário Gonçalves Marques, decretou a anulação do ato homologatório à vista de defeito insanável no ato, consistente na homologação do concurso público sem que decorrido o prazo para interposição de recursos pelos candidatos, conforme fixado no Edital nº 01/2016.

Ocorre, que após a anulação do decreto que homologou o concurso, e já transcorrido o prazo regular para apresentação dos eventuais recursos, a administração pública deixou de homologá-lo, sinalizando o desinteresse em avalizar o certame promovido pelo anterior chefe do Executivo, situação esta concretizada pela edição do **Decreto nº 016/2017**, objeto desta ação, que, ao dispor sobre uma série de ilegalidades contidas na promoção do certame, anulou o concurso público regido pelo Edital nº 01/2016, sendo este último ato administrativo o gerador do imbróglgio ora apreciado.

Assim dispõe o Decreto Municipal nº 016/2017, de 02/02/2017, de lavra do Chefe do Poder Executivo Municipal, Sr. José Ilário Gonçalves Marques:

*ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE QUIXADÁ  
GABINETE DO PREFEITO  
DECRETO Nº 016/2017*

*DISPÕE SOBRE A ANULAÇÃO DO CONCURSO PÚBLICO DE QUIXADÁ E DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DECORRENTES DO EDITAL Nº 001/2016 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*

*O PREFEITO MUNICIPAL DE QUIXADÁ, JOSÉ ILÁRIO GONÇALVES MARQUES, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 69, IV da Lei Orgânica do Município:*

*CONSIDERANDO que previamente ao lançamento do concurso público nº 001/2016 não houve a elaboração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício atual e nos dois exercícios seguintes, o que contraria o disposto no artigo 16, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal;*

*CONSIDERANDO que não há nos autos comprovação de compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e de adequação orçamentário-financeira, bem como declaração do ordenador da despesa sobre a adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com o Plano Plurianual e da Lei de*

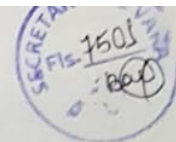


## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



*Diretrizes Orçamentárias, o que contraria o disposto no artigo 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal;*

*CONSIDERANDO que não existe autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que contraria o disposto no artigo 169, §1º, inciso II, da Constituição Federal, artigo 101, §2, IV da Lei Orgânica do Município de Quixadá;*

*CONSIDERANDO que a despesa total com pessoal ultrapassou o limite máximo previsto no artigo 20, inciso II e III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, ultrapassou o limite de 54% com gastos de pessoal, conforme demonstrativo da despesa com pessoal consolidado, situação esta superveniente ao lançamento do edital e que justifica a sua anulação, a fim de adequação dos gastos com pessoal;*

*CONSIDERANDO que conforme previsão do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal são vedados ao Poder Executivo quando em excesso, criar cargos, emprego ou função, alterar a estrutura de carreira que implique em aumento, provimento de cargo, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título;*

*CONSIDERANDO a ocorrência das situações acima relatadas, se não reformadas pelas autoridades públicas poderá ensejar prática de improbidade administrativa;*

*CONSIDERANDO o descumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal pode vir a gerar nulidade dos atos a ela relacionados, gerar improbidade administrativa por parte do gestor e ensejar os ilícitos penais previstos no artigo 21 de tal diploma legal;*

*CONSIDERANDO que o Concurso Público deve pautar-se com estrita observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, CF);*

*CONSIDERANDO que se observado os descumprimentos legais e constitucionais, é afeto à Administração Pública o poder de autotutela administrativa, podendo anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos nos termos da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, ;*

*CONSIDERANDO que anão adoção de medidas saneadoras, nesta fase, trará diversos prejuízos à Administração Municipal;*

*CONSIDERANDO que a anulação pode ser feita pela Administração Pública, com base no seu poder de autotutela sobre*





## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



*seus próprios atos, que independe de provocação do interessado, uma vez que, estando a Administração vinculada ao Princípio da Legalidade, ela tem o poder-dever de zelar pela sua observância.*

*CONSIDERANDO os Pareceres Jurídicos emitidos pela Procuradoria Geral do Município de Quixadá e Tribunal de Contas do Ceará – TCM (em consulta), acerca da inviabilidade e ilegalidade na homologação de Concurso Público realizado em desrespeito a Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Orçamentária Anual, Plano Plurianual e Lei Responsabilidade Fiscal.*

*CONSIDERANDO que os efeitos da anulação dos atos administrativos retroagem às suas origens.*

**DECRETA:**

*Art.1º - Fica ANULADO o Concurso Público de Provas e Títulos do Município de Quixadá, referente ao Edital nº 01/2016, bem como os atos administrativos dele decorrentes e os efeitos por ele produzidos.*

*Art. 2º- Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação, retroagindo seus efeitos a data dos atos administrativos praticados em desconformidade com as leis orçamentárias e realizadas em período vedado.*

**REGISTRE-SE, PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.**

*Gabinete do Prefeito de Quixadá, 02 de fevereiro de 2017.*

**JOSÉ ILÁRIO GONÇALVES MARQUES**  
*Prefeito Municipal.*

*Publicado por:*  
*Maira Marques Dias*  
*Código Identificador:5C0FE2D6*

Transcrito em sua inteireza o ato atacado na espécie, é de se perguntar se cabe ao Poder Judiciário promover juízo de controle quanto aos elementos e requisitos da deliberação administrativa, à luz do respeito ao princípio da separação dos poderes.

Nesse sentido, importa pontuar, de início, que, quanto à natureza dos atos administrativos, estes podem configurar-se como discricionários ou vinculados.

Quanto aos primeiros, Di Pietro (1996) assim conceitua a atuação discricionária pela Administração:



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



*E a atuação é discricionária quando a Administração, diante do caso concreto, tem a possibilidade de apreciá-lo segundo critérios de oportunidade e conveniência e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas para o direito (DI PIETRO, 1997, p.176)*

Logo, o agente público detém certa liberdade de atuação na prática de um ato administrativo discricionário, não sendo sua ação, porém, totalmente livre, devendo obedecer a critérios como competência, forma, finalidade, atentando-se ao melhor interesse público.

Em contrapartida, os atos vinculados são aqueles que se encontram previamente definidos em lei, não havendo margem a um juízo de valor no momento de produzi-los.

Dito isso, resta decidir sobre quais atos administrativos, ou parte deles, pode o Poder Judiciário lançar mão de seu controle, à luz das imposições constitucionais que fixam a competência dos Poderes da República.

Quanto aos atos vinculados, que pressupõem definição de seus elementos em lei prévia, não resta dúvida da possível e plena ingerência do Poder Judiciário, já que o elemento apreciado sempre irá coincidir ou amparar-se na própria previsão legal, notadamente sujeita à apreciação jurisdicional; cabe, portanto, esclarecer, se também os atos discricionários encontram-se sob o controle do Estado-Juiz, visto serem pautados por certa margem de valoração do agente público gestor.

Nesse sentido, frise-se que o ato discricionário, a par de ser dotado de valoração quanto à conveniência e oportunidade, deve obedecer sempre aos fins que lhe são próprios, não se podendo ultrapassar a esfera de atuação decidindo-se de forma arbitrária, ou seja, fora dos limites legais. Ao transpor os limites da legalidade, surge a possibilidade de controle do ato discricionário pelo Poder Judiciário.

Contudo, ressalte-se, **ao Poder Judiciário é reservado apenas o controle da legalidade do ato discricionário, não lhe sendo permitido substituir o mérito de opções tidas como válidas diante do ordenamento jurídico.**

Carvalho Filho (2008, p. 45) leciona sobre o assunto:

*O Controle Judicial, entretanto, não pode ir ao extremo de admitir que o juiz se substitua ao administrador. Vale dizer: não pode o juiz entrar no terreno que a lei reservou aos agentes da Administração, perquirindo os critérios de conveniência e oportunidade que lhe inspiram a conduta. A razão é simples: se o juiz se atém ao exame da legalidade dos atos, não poderá questionar critérios que a própria lei defere ao administrador.*

Assim sendo, sob tais balizas, verifico que o ato administrativo impugnado pode e deve ser objeto de apreciação pelo Poder Judiciário, visto a provocação do *Parquet* acerca da sua ilegalidade, bem como a fim de que seja analisada a validade do ato dados seus



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



elementos de constituição e a própria motivação que ensejou sua prática.

### 2.2.2 DA TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES

É sabido que os atos administrativos têm como parte de seus elementos o motivo e a finalidade, além da forma, competência e objeto.

O motivo do ato administrativo não se confunde com a sua motivação, que é a manifestação escrita das razões que dão ensejo ao ato, exigida quando a lei expressamente determina, mormente nos atos vinculados.

O ato administrativo, ainda quando haja margem de decisões opcionais pelo administrador (discricionariedade), sempre terá um motivo, podendo, neste último caso, não ser expreso.

**A teoria dos motivos determinantes estabelece que, em havendo motivação escrita, ainda que não a lei não determine, passa o administrador a estar vinculado àquela motivação.**

No caso em tela, a *quaestio iuris* cinge-se a saber se há ilegalidade no Decreto nº 016/2017, que anulou o concurso público regido pelo Edital nº 01/2016, por inexistência e insuficiência dos motivos listados.

Passo, portanto, à análise detida e individualizada dos motivos que deram ensejo ao ato administrativo combatido na espécie.

### 2.2.3. DA AUSÊNCIA DA ELABORAÇÃO DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO FINANCEIRO NO EXERCÍCIO ATUAL E NOS DOIS SEQUENTES (ART. 16, I, DA LEI 101/2000)

Versa o art. 16, I, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

*Art. 16.A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete **aumento da despesa** será acompanhado de:*

***I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; (...)***

A teor do supracitado dispositivo, portanto, a elevação de gastos em prol da realização de ações governamentais deve ser previamente autorizada mediante estudo técnico com estimativa do real impacto financeiro da medida no exercício financeiro que coincide com a entrada em vigor da majoração e nos dois anos seguintes.

Pontuou-se no Decreto nº 016/2017 a ausência da referida estimativa orçamentário-financeira, aduzindo, ainda, o ente público, em sua contestação, que a realidade financeira do Município de Quixadá não convergiria à promoção do concurso realizado, por



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



afronta direta ao limite máximo de gastos com pessoal fixado na LRF, no percentual de 54% da receita corrente líquida.

Em relação à existência do relatório técnico que serviria de base à autorização da realização do concurso público, considerado o impacto orçamentário-financeiro decorrente das contratações dos servidores classificados, **tenho que resta devidamente comprovada a produção do referido estudo, conforme documento de fls. 4.548/4.558, datado de 08/12/2015.**

As alegações defensivas de falsidade do documento não merecem acolhimento. A uma, pois o fato de o estudo ter sido assinado pelo chefe do poder executivo municipal não descaracteriza sua substância, **sendo certo que, confrontando os dados técnicos do TCM que repousam nos autos com a estimativa de impacto juntada pelo MP, verifico haver a realidade material do documento, que, a toda evidência, deve se sobrepor a uma exigência simplesmente formal, a bem do interesse público.** No mais, a lei não exige a assinatura do profissional que produziu o estudo, não havendo empecilho a que o prefeito, sustentado no seu poder de administração da máquina pública, firme pessoalmente os impactos erigidos de lei de sua iniciativa. Não obstante, consta nos autos afirmação do contador que elaborou o documento acerca da regularidade dos dados, o que corrobora sua legalidade. Quanto ao fato do documento juntado ser original e não uma mera cópia, entendo que a organicidade documental da gestão pública exige bastante desvelo, o que pode ter amparado a necessidade da confecção de mais de uma via original do estudo, sendo descabido exigir a existência de apenas uma via original, a repousar na sede do poder executivo.

Quanto ao destempero que revestiu referido documento, cabe ressaltar que, não obstante seja recomendável a formulação do estudo em data prévia ao envio do projeto de lei para aprovação da criação de cargos, **certo é que, no caso dos autos, o notório prejuízo fiscal atinente às finanças públicas do município mostrou-se fator de alta relevância para urgência na tramitação do projeto de lei, que, após, foi completado com a documentação necessária, ao tempo da aprovação da Lei nº 2.795/15, que incluiu alterações na legislação anterior (Lei nº 2.765/15).**

Nesse ponto, ressalto também o entendimento de que a apresentação do referido estudo técnico, desde que antes da realização do concurso público, não afasta a legalidade da lei criadora dos novos cargos.

Nesse sentido, veja-se o seguinte julgado:

*RECURSOS OFICIAL E DE APELAÇÃO AÇÃO POPULAR CONCURSO PÚBLICO ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO APRESENTADA DEPOIS DO CERTAME VÍCIO SANADO. 1. Embora a Municipalidade não tivesse apresentado a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no momento da realização do concurso, a posterior indicação sanou a irregularidade, conforme se verifica dos documentos que acompanharam a contestação. 2. Ausente afronta ao art. 198 da CF, porque não há obrigação de contratação por meio de processo seletivo, mas mera faculdade. 3. A falta de*

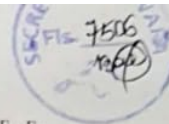


PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



*revisão geral e anual prevista no artigo 37 da CF e da promoção funcional estabelecida pela legislação municipal não constituem óbice à contratação de pessoal para novos cargos ou empregos públicos. 4. Os elementos de convicção dos autos não comprovam excesso de despesa com pessoal. 5. Confirmação dos fundamentos da sentença, dada a reiteração, nas razões recursais, de questões já enfrentadas. Julgamento nos termos do art. 252 do RITJSP. 6. Sentença de improcedência mantida. 7. Recursos oficial e de apelação desprovidos. (TJSP - APL nº 0377288-39.2009.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Bianco, DJe: 08/12/2011).*

No que tange à alegação de irregularidades nas projeções do estudo em comento, friso que o ente público não demonstrou a existência dos vícios alegados, visto que, ao analisar os dados informados na estimativa, observo que esta, ao tratar de projeções e não dados absolutos, não se distanciou das informações concretas repassadas pelo TCM. Verifico, também, a título de exemplo, que o ente público, alegando distorção dos dados técnicos inseridos no estudo, aduz, no quadro de fl. 5.406, que a receita projetada para o ano de 2016 seria desproporcional, o que não é verdade, já que, conforme se vê no 3º Quadrimestre de 2016, a receita informada pelo TCM importava em R\$ 144.360.849,25, enquanto que o valor informado no estudo, que se refere ao ano inteiro de 2016, assinalou a receita no montante de R\$ 147.000.000,00.

Quanto às demais ilações e suspeitas do ente requerido quanto à veracidade do documento, vislumbro que não passaram de alegações desprovidas de subsídio probatório e conjecturas, **tendo sido dispensada pelo próprio município a produção da prova pericial sinalizada nos autos**, o que demonstra a fragilidade das ponderações defensivas e a preclusão quanto à prova da alegada falsidade.

Dadas tais digressões, **afasto a alegação de inexistência ou falsidade do Estudo de Estimativa de Impacto Financeiro acostado aos autos, o qual deve se prestar à aferição da legalidade do procedimento administrativo de ingresso no serviço público, à luz das normas orçamentárias e financeiras estampadas na Lei Complementar nº 101/2000.**

Nessa senda, ao se analisar referido documento, observo que a viabilidade do certame restou configurada quanto aos aspectos financeiros e orçamentários. **Revela-se clarividente que a realização do concurso público não apenas cumpriria a exigência do art. 37, II, da CF, mas diminuiria, em acentuado percentual, o gasto com pessoal no âmbito do Poder Executivo Municipal.**

Com efeito, **a previsão de provimento de 754 (setecentos e cinquenta e quatro) cargos efetivos em contraposição aos inúmeros vínculos temporários existentes na administração, acarretaria, ao contrário do que afirma o ente público, a redução do inchaço da folha de pagamento, bem como criaria panorama de custos compatível com os ditames da Lei nº 101/2000 (LRF).**

Frise-se que referido estudo, ao consignar a violação do limites total de gastos



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



com pessoal no âmbito do executivo municipal a partir do 2º quadrimestre de 2015, bem como o intenso avanço de tal violação, **delineou a necessidade premente de substituição dos prestadores de serviço e servidores comissionados por servidores efetivos**, na medida em que, além da redução substancial de custos com pagamento global da folha, minoraria a quantidade de cargos a serem providos, tudo em benefício do enxugamento das despesas.

**Ponto nodal a ser ressaltado é que a substituição da mão de obra precária por servidores efetivos não exige destaque de dotação orçamentária extra, já que os custos dos serviços já se encontram implantados, muitas das vezes representados por remunerações bem superiores aos vencimentos dos servidores efetivos.**

Assento, ainda, que o quadro orçamentário à época da realização da estimativa de impacto (12/2015), que não destoa do atual, exigia por parte do administrador público a tomada de severas medidas contingenciais, haja vista a evolução dos gastos com pessoal na contramão do regimento legal da LRF, medidas essas encampadas através da Lei nº 2.765/15, que criou, com base no relatório técnico, quadro favorável à superação dos percalços fiscais atinentes ao desequilíbrio financeiro do município, com foco no Poder Executivo Municipal.

De nada, porém, adiantou o projeto estrutural das finanças públicas, visto que a proliferação dos vínculos precários (prestadores de serviço e cargos comissionados) no quadro do Município de Quixadá continua em nítida ascensão, em descompasso com as exigências da Lei nº 101/2000, o que poderá acarretar verdadeiro colapso das finanças e orçamento público do ente federado.

Logo, **por tudo que restou consignado, vislumbro ter sido atendido o art. 16, I, da LRF.**

### **2.2.4. DA AUSÊNCIA DE DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DA DESPESA DE QUE O AUMENTO TEM ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA COM A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E COMPATIBILIDADE COM O PLANO PLURIANUAL E COM A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (ART. 16, II, DA LEI 101/2000)**

Anuncia o art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000):

*Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

*(...);*

*II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. (grifo nosso)*

Trago à colação, antes de adentrar o caso concreto, breves considerações sobre as leis referidas no dispositivo legal, as quais, em número de 03 (três), formam o núcleo das leis orçamentárias regidas pela CF/1988.



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



Conceituando-as por ordem de maior abstração a maiores efeitos concretos, anoto que o Plano Plurianual (PPA) é a lei orçamentária que traz as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Prevê, entre outras coisas, as grandes obras públicas a serem realizadas nos próximos anos. Tem vigência de quatro anos, portanto deve ser elaborado criteriosamente, imaginando-se aonde se quer chegar nos próximos quatro anos. Em síntese, expressa a visão estratégica da gestão pública.

Quanto à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), esta trata de apontar as prioridades do governo para ano seguinte à sua aprovação. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual. Ou seja, é um elo entre esses dois documentos. Pode-se dizer que a LDO serve como um ajuste anual das metas colocadas pelo PPA.

Por fim, em grau de maior concreção e detalhamento, têm-se a Lei Orçamentária Anual (LOA), que representa o orçamento anual propriamente dito. Prevê os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. Todos os gastos do governo para o ano seguinte são previstos em detalhe na LOA. Referida norma fixa a estimativa da receita e a fixação das despesas do governo. Deve, a toda evidência, estar em harmonia com os grandes objetivos e metas estabelecidos pelo PPA.

Passados tais conceitos e seguindo a lógica já esposada, observo que são igualmente frágeis os argumentos quanto à ausência de declaração do ordenador da despesa de que o aumento com provimento dos cargos efetivos teria adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Nesse sentido, destaco, de início, que, **quanto ao Plano Plurianual (2014/2017), houve expressa previsão de dotação relativa à realização de concurso público para o preenchimento de vagas necessárias ao bom andamento dos serviços públicos municipais, consoante se vê à fl. 2953 dos autos**, no programa de nº 0602, com a descrição de valorização da Servidora e do Servidor Público.

Ainda, em contraposição ao que alegado pelo ente público, é dos autos que tanto a Lei Orçamentária Anual de 2015, quanto à LOA de 2016 previram orçamento específico para a realização de concurso público.

No mais, em uma análise apropriada do contexto da criação da Lei nº 2.765/15, bem como da abertura do concurso público regido pelo Edital nº 01/2016, devem ser afastadas as exigências do art. 16, II, da LRF, **pois, em nenhum momento, referido diploma legal, sedimentado no estudo de estimativa de impacto financeiro de fls.4.548/4.558, pretendeu aumentar gastos, já que toda a dotação orçamentária destinada ao provimento dos cargos já existia, porém encontrava-se empenhada ao pagamento dos inúmeros prestadores de serviço e servidores comissionados**. Frise-se que a própria declaração do ordenador de despesas estaria vinculada à efetiva existência do gasto respectivo, o que não ocorreu, pois a simples realização do certame não configura dispêndio da receita corrente do município, que se daria apenas com o provimento dos cargos. **Logo, a ação governamental capaz de ensejar aumento de despesas seria a nomeação, posse e exercício dos cargos**



# PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



**vagos, estes sim sujeitos à declaração de adequação orçamentária, que, repise-se, seria dispensada na hipótese, dada a exigência de substituir os cargos temporários, disponibilizando-se a receita em prol dos funcionários efetivos.**

Repita-se, a substituição dos servidores temporários por efetivos oriundos da aprovação em concurso público, além de ser objeto de comando constitucional (art. 37, II, da CF), não representaria aumento de despesas com pessoal, sendo dispensada, a rigor, a previsão de dotação orçamentária específica para alocação dos novos servidores. **Melhor explicando, por já haver receita corrente destinada aos servidores temporários, contratados em excesso pelo poder público, bastaria o remanejamento de tal verba em favor dos servidores concursados, dispensando-se a necessidade de acréscimo de receita e dotação orçamentária extra.** Nesses termos, descabe falar, na hipótese, de contradição com as leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA), já que nestas havia expressa menção à dotação orçamentária destinada aos servidores temporários, a qual, natural e paulatinamente, deveria ter sido transmutada em benefício dos servidores efetivos recém aprovados.

Relembre-se, nesse ponto, que **o concurso realizado teve seu prazo de vigência fixado em 02 anos, com possibilidade de prorrogação por igual período**, sendo este o interstício suficiente ao reajuste do orçamento fiscal, dado que o chamamento dos servidores aprovados poderia ocorrer dentro do prazo de vigência do certame, **não havendo, como quer fazer crer a parte promovida, uma imposição de nomeação imediata e consequente elevação das despesas com pessoal, o que deveria ocorrer apenas após a necessária adequação orçamentária com foco no excesso de vínculos temporários e vacância dos cargos ofertados em concurso público.**

Ainda quanto às supostas incompatibilidades, destaco entendimento do Supremo Tribunal Federal de que o fato de inexistir dotação orçamentária para aumento de despesas no setor público não deve acarretar, por si só, a declaração de inconstitucionalidade da lei que autoriza a assunção das despesas.

Nesse sentido, **ADI 3599 - DF:**

*EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente*





## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



*compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes : ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente.(grifo nosso).*

Referidas premissas levam-me a concluir pela invalidade do ato administrativo combatido no que toca ao ponto em análise, **pois, ainda que diante da previsão de aumento de gastos, o que não ocorreu na espécie, não deveria o gestor anular o concurso público, cabendo-lhe somente, em clara articulação político-administrativa, crias as condições necessárias para o efetivo provimento dos cargos criados pela Lei nº 2.765/15, incluindo as novas despesas nos instrumentos orçamentários a vigorar.**

Ademais, refuto também a alegação defensiva, que insistiu em aduzir o aumento ilegal de despesas, **"especialmente porque o ato administrativo que efetivamente gera aumento da despesa com pessoal não é a abertura, nem a homologação do concurso, mas sim, a nomeação e a posse do funcionário público"** (TJSP - APL nº 0377288-39.2009.8.26.0000, Rel. Des, Francisco Bianco, DJe: 08/12/2011).

Isso posto, não se sustenta a alegação de violação ao art. 16, II, da LRF.

### **2.2.5. DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL - ARTS. 19, III, E ART. 20, III, ALÍNEA "B", DA LRF**

Dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal:

*Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:*

*(...)*

*III - Municípios: 60% (sessenta por cento).*

*Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:*

*(...)*

*III - na esfera municipal:*

*a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



**b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.**

*In casu*, não há dúvida de que os gastos com pessoal no âmbito do Poder Executivo do município promovido excedem, há muito, os limites prudencial e total fixados na LRF. Nesse sentido, analisando os dados do Tribunal de Contas dos Municípios, relativos aos gastos com pessoal por quadrimestre (fls. 3054), com foco no 2º Quadrimestre de 2015 e 1º Quadrimestre de 2016, períodos da promulgação da Lei nº 2.765/15 e lançamento do Edital nº 01/2016, respectivamente, é notório que a folha de pagamento de pessoal encontra-se excessivamente onerada. Tal realidade também já se fazia presente na época de criação da Lei nº 2.765/15 e de abertura do certame, períodos em que o gasto com pessoal chegou aos patamares de 57,94% e 60,57% da receita corrente.

Nesse ponto, portanto, não há como discordar da assertiva de que um eventual aumento de gastos com pessoal, diante de robusto descontrole orçamentário, poderia acarretar gravíssimas penalidades ao gestor, afetando também a própria população do município, pois o desequilíbrio na balança orçamentária desaguaria na descontinuidade de diversos serviços públicos, inclusive essenciais, dada a limitação brusca da receita corrente do município.

**Ocorre que, ao reverso do que apregoa a parte requerida, tal dismantelo das finanças públicas municipais não seria agravado pela convocação dos servidores efetivos, devidamente habilitados em concurso público, desde que assumido o compromisso da devida substituição dos inúmeros vínculos precatórios que amontoam a administração, fim específico da Lei nº 2.765/15.**

Ora, é de todos conhecida a obrigatoriedade do concurso público para ingresso no serviço público, conforme art. 37, II, da CF, *in verbis*:

*Art. 37, II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.*

**O contrário disso, salvo diminutas exceções constitucionais, é ação ilegal, pessoal, imoral e ineficiente**, isso porque a contratação de servidores a título temporário é exceção, a teor do art. 37, IX, da Carta Magna, que preleciona:

*Art. 37, IX: a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;*

Acontece que, no âmbito do executivo municipal de Quixadá, a contratação de temporários passou a ser a regra, desvirtuando a norma maior (CF/1988).

Veja-se, nesse sentido, dados técnicos que repousam nos autos:

Conforme relatórios de acompanhamento gerencial de fls. 3008/3051, **no 1º**



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



**Quadrimestre de 2016 a administração municipal detinha 1.386 agentes prestadores de serviço e 316 servidores ocupantes de cargos em comissão, gastando o equivalente a R\$ 9.347.327,49 (nove milhões trezentos e quarenta e sete mil trezentos e vinte e sete reais e quarenta e nove centavos) somente com estas duas classes de funcionários públicos, ao passo que, já no 2º Quadrimestre de 2016, o número de prestadores de serviço saltou para 1.678 agentes, enquanto o quantitativo de comissionados alcançou o patamar de 359 servidores, com despesas em torno de R\$ 19.432.464,89 (dezenove milhões quatrocentos e trinta e dois mil quatrocentos e sessenta e quatro reais e oitenta e nove centavos).**

Em reforço, registro que o documento de fls. 5.362/5.385 representa os dados referentes à contratação de servidores temporários já no ano de 2017, na gestão do Prefeito José Ilário Gonçalves Marques, **de onde se extrai a existência de 795 agentes prestadores de serviço e 235 comissionados, conforme dados do 1º Quadrimestre**, o que denotou em decréscimo do percentual total do limite de gastos com pessoal, que se fixou em 57,61%, antecedido de 59,56 % no 2º Quadrimestre 2016 e 59,73% no 1º Quadrimestre do mesmo ano.

**Já no 2º Quadrimestre de 2017, diante da anulação do concurso através do Decreto nº 016/2017, a administração pública passou a ostentar em seus quadros a quantidade de 1.012 contratados por prazo determinado e 269 servidores comissionados**, o que representa um vasto aumento nas despesas com pessoal, **transparecendo a assertiva delineada pelo MP, e que aqui reconheço, de que o novo gestor, ao anular o concurso público, o fez a fim de inflar a folha de pagamento com novos funcionários temporários.**

Daí que a inoperância das finanças públicas se dá há muito em razão da superlotação de prestadores de serviços e comissionados, estes em menor escala. O mesmo se dá em relação à violação dos limites da LRF, continuamente descumprida em decorrência da exacerbção dos contratos temporários, claramente ilegais, em sua maioria.

**Explicito que o ente requerido alegou severamente que seria obrigação do anterior gestor a diminuição dos gastos com servidores temporários e, só então, autorizar a criação dos cargos públicos efetivos, pois assim não agravaria a violação à LRF.** Aduziu, ainda, que sua gestão estaria comprometida com a redução dos temporários e com o posterior lançamento de concurso público, dentro do que alegou estar amparado pela legalidade.

Entendo, porém, inicialmente, que **a obrigação de bem gerir a máquina pública não é pessoal dos prefeitos, cabendo ao gestor eleito atuar em prol do cumprimento das metas estabelecidas como relevantes para o município**, devendo deixar de lado questões pessoais que não se prestam a influenciar a sua tomada de decisão. **Nesse passo, a criação dos cargos efetivos, que não geraram despesas e aumento de gastos com pessoal - pois estas somente se dão com a nomeação e provimento - deveria servir de ponte ao novo gestor para assumir o compromisso até então não cumprido pelo anterior prefeito, já que tal obrigação não pertencia a este último, mas àquele que assumiu a administração pública em nome do interesse da coletividade de ajustar as contas públicas, no modelo já autorizado, inclusive, pelo Poder Legislativo e encampado através de acordo com o Ministério Público, homologado judicialmente (fls. 484/486).**

Ocorre, contudo, que, pelas diversas tentativas do atual gestor de deslindar a



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



contratação de servidores públicos, através de chamamentos públicos e processos seletivos simplificados, conforme se nota dos documentos de fls. 433/440; 4627/4653; 4862/4865; 4990/4998, mostra-se patente sua intenção pessoal de burlar a realização do concurso público no âmbito deste município, evitando a permuta dos servidores temporários contratados em seu recente mandato por aqueles que de forma competente se classificaram no acirrado certame.

Saliente-se, nesse ponto, que a alegação de ausência de dotação orçamentária colide veementemente com ideia de exacerbação de contratos temporários, o que deflui do trecho do seguinte julgado, de relatoria do Eminentíssimo Ministro Gilmar Mendes:

*[...] No que se refere à alegação de indisponibilidade financeira para nomeação de aprovados em concurso, o Pleno afirmou a presunção de existência de disponibilidade orçamentária quando há preterição na ordem de classificação, inclusive decorrente de contratação temporária. Nesse sentido, cito a ementa da SS-AgR 4189, Rel. Min. Cezar Peluso, Dje 13.8.2010: [...] Destaque-se que as vagas previstas em edital já pressupõem a existência de cargos e a previsão na Lei Orçamentária, razão pela qual a simples alegação de indisponibilidade financeira, desacompanhada de elementos concretos, tampouco retira a obrigação da Administração de nomear candidatos aprovados. (RE 598.099/MS)*

Logo, não havendo fundamento jurídico nem fiscal para a manutenção de tantos vínculos precários, a viabilização do concurso público e posterior provimento paulatino dos cargos, em substituição aos temporários representaria medida vantajosa, seja sob o ângulo fiscal, seja pelo atendimento ao art. 37, II, da Carta Magna.

Isso posto, a alegação de que a realização do certame em discussão - **que, repita-se, por si só não geraria aumento de despesas** - acarretaria agravamento do descontrole orçamentário, já que bastante ultrapassados os limites impostos pela Lei nº 101/2000 (LRF), é desprovida de fundamentos sólidos, **já que a contumácia em manter e sobretudo elevar periodicamente a contratação de servidores temporários é o motivo real da afronta à CF e à LRF.**

Foge escancaradamente das imposições legais e constitucionais acreditar que a manutenção *ad eternum* dos prestadores de serviço em prejuízo da convocação dos concursados, seria a melhor decisão a se tomar. **Também não ecoa inteligente a afirmação de que, por existirem muitos vínculos temporários, em sua maioria ilegais, seria inviável aclamar os efetivos, pelo que não foi levado em conta o que diz a Constituição sobre a regra inafastável da forma de investidura no serviço público, nem o fato, tecnicamente provado em sede de estimativa de impacto, de que a substituição em tela reduziria de forma elevada os custos com pessoal na administração.**

Traço, ainda, outro importante fator de descrédito da manutenção dos diversos contratos temporários, **consistente na defasagem das fontes de custeio do Instituto de Previdência do Município de Quixadá – IPMQ**, já que, sendo tais servidores contribuintes do INSS, por se vincularem legalmente ao Regime Geral de Previdência Social, **deixam a**



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



**descoberto o custeio do Fundo Próprio, que apenas terá condições de se restabelecer por meio da convocação dos concursados, estes sim geradores de contribuições ao respectivo fundo municipal.**

Diante do exposto, constato que os fins do concurso regido pelo Edital nº 01/2016 são legítimos, pois, com a assunção da obrigação constitucional de substituir os temporários por cargos efetivos, teria o Chefe do Poder Executivo campo favorável à superação do desajuste fiscal que assola o município, em razão da nefasta perduração de contratos temporários desprovidos de égide constitucional.

Pelo exposto, tendo os três últimos capítulos desta sentença tratado sobre os motivos de ordem técnica que ensejaram a edição do Decreto nº 016/2017, dada a verificação das inconsistências e impropriedades desse diploma, e **orientado pela teoria dos motivos determinantes, entendo que o ato administrativo, na espécie, foi editado com vícios de legalidade insanáveis, o que impõe sua extirpação do mundo jurídico.**

### 2.2.6. DO DESVIO DE FINALIDADE

O desvio de finalidade, no âmbito administrativo, segundo Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro. 33 ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 112-113):

*(...) é a violação ideológica da lei, ou por outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de ato administrativo aparentemente legal (...)*

No caso em tela, prendendo-se ao fim específico do ato infralegal, tenho que, pelo que se afirmou nos autos, este foi editado com o fim de impedir o agravamento das violações à LRF, bem como afastar eventual responsabilidade do chefe do executivo pela prática de atos de improbidade administrativa. **Em resumo, asseverou-se que o ato foi formalmente orquestrado para sanar a suposta ilegalidade oriunda da realização do concurso público regido pelo Edital nº 01/2016, a bem da coletividade.**

Ocorre que, pelo cotejo das provas coligidas nos autos, não resta dúvida de que o ato impugnado, **não obstante sua roupagem lícita e moral, foi editado com fito diverso do alegado, erigindo-se como verdadeira barreira a se sobrepor ao interesse público e aos ditames constitucionais.**

Com efeito, já resta bastante esclarecido nas linhas desta decisão de mérito que o mais interessante ao bem comum do povo, diante do descontrole das finanças públicas, seria a atualização do quadro funcional de servidores com a convocação dos concursados aprovados, o que poderia ocorrer no prazo provável e máximo de 04 (quatro) anos. **Não obstante, a saída encontrada pela gestão para a desvalorização dos candidatos classificados foi a anulação do certame, único quadro favorável à preservação dos "contratos de fidelidade" concebidos em sua maioria no período das eleições.**

Como já frisado, **vantajoso ao interesse público seria favorecer, dentro da lei, a convocação dos 754 (setecentos e cinquenta e quatro) candidatos habilitados, ainda**



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



**que o preenchimento dos cargos efetivos fosse conduzido paulatinamente, com as alterações necessárias nas leis orçamentárias e redução gradual dos custos com pessoal.**

Pelo exposto, por vislumbrar que o fim específico do Decreto nº 016/2017 foi burlar a contratação dos concursados, em afronta ao art. 37, II, da CF, **reconheço ter havido também vício de desvio de finalidade em sua edição, sendo mais uma razão para se reconhecer sua nulidade.**

### 2.2.7. DA AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO

Reza a CF, em seu art. 5º, LV, que: "*aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*"

No caso estampado nos autos, porém, não verifico haver obrigatoriedade da instauração de prévio procedimento administrativo, tendo em vista ausência de homologação do concurso pela administração, já que o decreto que havia homologado o certame em 29/12/2016 acabou sendo anulado por incorrer em vício insanável. **A ausência de homologação do procedimento administrativo impede a produção de efeitos concretos a ensejar direitos subjetivos**, não outorgando aos candidatos aprovados direito à discussão administrativa da decisão que, constatando a ilegalidade do certame, decide anulá-lo.

Nesse sentido é a jurisprudência do Superior Tribunal, segundo a qual a anulação, pela Administração Pública, no exercício da autotutela, de ato administrativo reputado ilegal, **apenas quando já tenha produzido efeitos concretos perante terceiros**, deve ser precedida de prévio processo administrativo, no qual seja garantido, aos interessados, o pleno exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa.

Confiram-se os seguintes precedentes:

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO ESTADUAL. NOMEAÇÃO DE CANDIDATA, POR DECISÃO JUDICIAL PRECÁRIA. ORDEM DENEGADA. TRÂNSITO EM JULGADO. NOMEAÇÃO TORNADA SEM EFEITO, MAIS DE DEZ ANOS APÓS A NOMEAÇÃO, POSSE E EXERCÍCIO Documento: 80344147 - RELATÓRIO E VOTO - Site certificado Página 4 de 8 Superior Tribunal de Justiça E CINCO ANOS APÓS O TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO QUE DENEGARA A SEGURANÇA ANTERIORMENTE IMPETRADA. PRÉVIO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. NECESSIDADE. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I. Agravo Regimental interposto em 06/04/2015, contra decisão monocrática publicada em 31/03/2015. II. Na origem, trata-se de Mandado de Segurança, impetrado por servidora pública estadual, contra ato do Governador do Estado de Minas Gerais, ao fundamento de que houve desrespeito ao devido processo legal, haja vista que fora*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



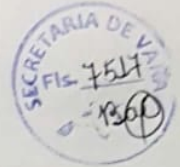
*desconstituída a sua situação funcional, firmada há mais de uma década, sem lhe ser oportunizado o exercício do contraditório e da ampla defesa. O Mandado de Segurança anteriormente impetrado, cuja liminar garantira a nomeação da impetrante, em 06/03/2001, foi denegado em 2003, com trânsito em julgado em 2007. Contudo, a anulação da nomeação, pelo impetrado, deu-se apenas em 29/06/2012, mais de dez anos após a nomeação, posse e exercício, e quase cinco anos após o trânsito em julgado da decisão que denegara a segurança anteriormente impetrada, quando já amparada a servidora pela estabilidade, e sem contraditório e ampla defesa. III. A Primeira Seção do STJ, ao apreciar situação análoga, concedeu a segurança, em "Mandado de segurança impetrado contra ato que, quinze anos após a nomeação e posse da impetrante no cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho e anos após o trânsito em julgado de decisão que denegou a ordem em mandado de segurança em que fora deferida liminar para participação na segunda etapa do concurso público, tornou sem efeito a sua nomeação sem que lhe fosse assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa", concluindo que, "consoante inteligência da Súmula 473/STF, a Administração, com fundamento no seu poder de autotutela, pode anular seus próprios atos, desde que ilegais. Ocorre que, quando tais atos produzem efeitos na esfera de interesses individuais, mostra-se necessária a prévia instauração de processo termos do art. 5º. LV, da Constituição Federal. 2º da Lei 9.784/99 e 35, II, da Lei 8.935/94" (STJ, MS 15.469/DF, Rel. p/ acórdão Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 20/09/2011). No mesmo sentido: STJ, MS 15.472/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 30/03/2012; AgRg no AgRg no RMS 44.851/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/05/2014. IV. No caso, em face das peculiaridades fáticas, o acórdão do Tribunal de origem diverge, portanto, da jurisprudência da Primeira Seção desta Corte, nos mencionados precedentes. V. Agravo Regimental improvido. (AgRg no RMS 44.347/MG, Rei. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/05/2016, DJe 02/06/2016).*

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CONCURSO PÚBLICO. AUDITOR FISCAL DA RECEITA FEDERAL. ANULAÇÃO DE QUESTÃO APÓS A DIVULGAÇÃO DO RESULTADO DEFINITIVO E ANTES DA HOMOLOGAÇÃO. A PUBLICAÇÃO DO RESULTADO FINAL DO CONCURSO NÃO GERA EFEITOS CONCRETOS CAPAZES DE ATINGIR A ESFERA DOS INTERESSES DOS CANDIDATOS. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO REGULAR. PODER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. Esta Corte já firmou o entendimento de que a**



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ**  
Comarca de Quixadá  
3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



*Administração Pública, no exercício da autotutela, pode anular unilateralmente atos eivados de ilegalidade, desde que o ato ainda não tenha produzido efeitos concretos a terceiros. Nesse hipótese, a anulação deverá ser precedida de prévio Processo Administrativo, resguardados o direito ao contraditório e ampla defesa. 2. Ocorre que a publicação do resultado final do concurso não gera efeitos concretos capazes de atingir a esfera dos interesses dos candidatos, o que só ocorreria após a homologação do resultado final do concurso, o que não ocorreu na hipótese dos autos, em que a alteração deu-se antes da homologação do concurso. 3. Desta feita, não há qualquer irregularidade no procedimento administrativo, não havendo que se falar em violação aos princípios de ampla defesa e contraditório, nem violação à direito objetivo dos candidatos. 4. Agravo Regimental desprovido. (AgRg no AREsp 350.220/RJ, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/04/2015, DJe 30/04/2015).*

**Logo, nesse ponto, entendo que não assiste razão ao MP, dadas as balizas do caso concreto que evidenciam a não homologação do concurso público discutido.**

**2.2.8. DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA – PROTEÇÃO À BOA-FÉ E CONFIANÇA**

O princípio da boa-fé, cuja função é estabelecer um padrão ético de conduta para as partes nas relações obrigacionais, permeia a Constituição e está expresso em várias leis regedoras das atividades administrativas, como a Lei de Licitação, Concessões e Permissões de Serviço Público e a do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos.

A par dessa interação do princípio da boa-fé na seara administrativa, se é certo que se exige boa-fé do cidadão ao se relacionar com a administração, não há dúvida da sua indispensabilidade no tocante ao comportamento do administrador público.

E, quando impõe obrigações a terceiros, é fundamental que a administração aja com boa-fé, pondere os diferentes interesses e considere a realidade a que se destina sua atuação. Dessa feita, **é direito subjetivo público de qualquer cidadão um mínimo de segurança no tocante à confiabilidade ético-social das ações dos agentes estatais.**

Nesse sentido, **RE 598.099/MS, Relator Min. Gilmar Mendes:**

*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*



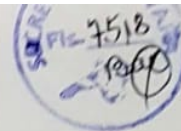


# PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



*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.*

Tem-se, portanto, que a razão de ser dos princípios da boa-fé e lealdade é a preservação de condutas honestas, ímprobadas e coerentes.

Nesse diapasão, **afigura-se claro que a conduta da administração pública que resultou na anulação repentina do Concurso Público regido pelo Edital nº 01/2016 feriu a boa-fé, bem como violou deveres anexo de confiança e lealdade.**

Isso pois, dada a vasta repercussão do certame na sociedade quixadaense e também em municípios vizinhos, que passaram a acreditar na possibilidade de angariar a investidura em um cargo público, bem como, mais adiante, a expectativa real dos 754 (setecentos e cinquenta e quatro) aprovados dentro das vagas ofertadas no edital, **deveria a administração, em compasso com o interesse público, criar as condições necessárias ao provimento dos cargos, realizando o fim específico da lei e do certame, que era prover a administração de servidores capacitados em reposição aos inúmeros prestadores de serviço e comissionados, a serem retiradas do funcionalismo público municipal.**

Nada obstante, o que se viu foi o contrário. **Mesmo havendo um concurso público válido e vigente, decidiu a administração continuar a firmar vínculos precários,** amontoando o serviço público de funções e cargos descoordenados e sem credibilidade com a sociedade, dado o agravamento do desajuste fiscal advindo do inchaço da folha de pagamento de pessoal com os dispêndios destinados aos temporários.

Logo, **entendo que a conduta do Chefe do Poder Executivo violou a boa-fé, na medida em que a edição do Decreto nº 016/2017, em meio à segurança de um concurso público fiscalizado pelo MP em todas suas etapas, e que arrecadou mais de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) com inscrição dos candidatos (fls. 233/234), bem como diante da ausência de um prévio procedimento administrativo, atendeu a fins pessoais do agente público e de suas pastas, contrariando a confiança e expectativa depositadas pelos milhares de candidatos habilitados.**

## **2.2.9. DA HOMOLOGAÇÃO DO CONCURSO REGIDO PELO EDITAL Nº 01/2016 E DA NOMEAÇÃO DOS CANDIDATOS APROVADOS**

Consoante já assentou o STJ (AgRg no RMS 24.122/DF), a "homologação do resultado final do concurso é o ato por meio do qual a Administração conclui a análise da legalidade do processo seletivo".

Nesse sentido, considerando que o Decreto nº 016/2017, que anulou o concurso público objeto dos autos, encontra-se eivado de ilegalidades, bem como considerando a lisura do certame, que não foi objeto de qualquer questionamento judicial quanto às etapas do referido procedimento, **entendo ser o caso de julgar procedente o feito no que concerne à**



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ  
Comarca de Quixadá  
3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



imposição judicial de homologação do certame, cabendo à administração, com sede em ato vinculado, homologar o certame no prazo de 05 dias.

Ademais, em relação ao pedido de convocação dos candidatos aprovados, tenho que a ausência de homologação do certame inviabiliza o seu acolhimento, pois, nos termos do que entende o STJ, "antes da publicação da homologação, não há que se cogitar de direito à nomeação, nem tampouco de direito à não preterição de qualquer candidato, porquanto a validade da seleção depende de posterior verificação, pela Administração, de sua legalidade." (AgRg no RMS 24.122/DF).

Assim sendo, eventual direito à nomeação de candidatos em razão da preterição originada da contratação de servidores a título precário apenas terá fundamento com a homologação do concurso público e a produção dos efeitos concretos do ato, cabendo aos prejudicados, após tal evento, acionarem o Judiciário, por meio de ação específica, a fim de assegurarem eventual direito à nomeação, comprovando as contratações irregulares caso a caso.

#### 2.2.10. DA RESCISÃO DOS CONTRATOS DE TRABALHO DOS SERVIDORES TEMPORÁRIOS E PROIBIÇÃO DE RENOVAÇÃO E PRORROGAÇÃO DE TAIS CONTRATOS

Quanto ao pedido de rescisão de todos os contratos firmados pela administração, a título temporário, bem como à vedação de sua renovação e prorrogação, elucido que a questão já foi objeto de análise pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Ceará nos autos do Agravo de Instrumento nº 0624150-61.2017.8.06.0151, tendo sido aclarada a impossibilidade de se atender tal pedido na medida em que importaria em verdadeira calamidade pública.

Frise-se que o concurso público discutido nem sequer se encontra homologado pela administração, o que implica a impossibilidade momentânea da convocação dos candidatos aprovados no certame, havendo clara necessidade da manutenção da mão de obra até então existente, ainda que após a homologação do concurso seja prudente e eficiente a nomeação dos classificados em reposição aos temporários.

Ainda, não detém este juízo gestão sobre os contratos e prioridades da administração municipal, o que inviabiliza qualquer ativismo no sentido de rescindir os contratos reconhecidamente ilegais, ato que poderia culminar em prejuízo à população e aos serviços essenciais prestados pelo município. Mesma regra deve valer também para a vedação de renovação e prorrogação dos contratos já existentes, os quais, por existirem no interesse específico da gestão, não podem, neste momento, serem sobrestados por este juízo, sob pena de macular o interesse público, afetando a continuidade do serviço público.

Logo, não cabe acolher o pleito em análise, cabendo ao ente público, após a devida homologação do certame, providenciar a substituição da mão de obra precária pelos servidores habilitados no concurso público.

Assinalo, porém, que, em relação à geração de novos vínculos e contratação



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE -  
mail: quixada.3@tjce.jus.br



de novos servidores por prazo determinado, resta claro nos autos a imprudência e ilegalidade de tal medida, porquanto apenas agravaria o déficit fiscal do município, além de mais uma vez configurar burla na nomeação dos servidores efetivos, a serem convocados paulatinamente após a homologação do certame.

Nesse ponto, portanto, cabe vedar ao ente público a criação de novos vínculos contratuais por prazo determinado, sob pena de multa diária no importe de R\$ 1.000,00 (mil reais) a cada contratação temporária indevida.

### 2.2.11. DA VEDAÇÃO DE ABERTURA DE NOVO CONCURSO PÚBLICO

A teor do art. 37, IV, da CF:

*IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;*

Importa ressaltar que, embora a CF assegure ao candidato aprovado apenas a prioridade de convocação sobre novos concursados, a Lei Complementar nº 001, de 23/11/2007, que institui o Regime Jurídico Único dos Servidores do Município de Quixadá, veda, no parágrafo 2º do art. 16, a abertura de novo concurso enquanto houver candidato aprovado em concurso anterior com prazo de validade não expirado, motivo pelo qual, sem delongas, acolho o pedido do MP nesse sentido.

### 2.2.12. DA TUTELA DE URGÊNCIA

Não obstante a decisão de fls. 5.204/5.219, que apreciou os pedidos de tutela de urgência formulados pelo MP, verifico que, diante de toda a fundamentação posta e, ainda, baseado na análise exauriente das provas e argumentos das partes, entendo ser o caso de reapreciá-la à luz do panorama de conclusões a que se chegou este julgador.

Nesse sentido, o art. 296 do CPC assenta que "*A tutela provisória conserva sua eficácia na pendência do processo, mas pode, a qualquer tempo, ser revogada ou modificada.*"

Cabe, pois, assinalar que, quanto à suspensão do Decreto nº 016/2017, verifico que os efeitos desta sentença são mais amplos, importando, inclusive, na imposição de homologação do certame. Nesses termos, resta sem eficácia a tutela nesse ponto. Em relação à homologação, todavia, pela verossimilhança do direito em análise, entendo ser o caso de determinar, em caráter de urgência, a edição do ato homologatório, no prazo de 05 dias, sob pena de multa a ser imposta diariamente.

Ademais, mantenho e confirmo a concessão da tutela no que toca à abstenção do Município de Quixadá de editar novo decreto anulatório do concurso público regido pelo edital nº 01/2016, com a mesma fundamentação exposta no Decreto nº 016/2017, bem como no que se refere à vedação de abertura de novo concurso público para o preenchimento dos cargos efetivos dispostos no Edital n.º 01/2016, até a nomeação de todos os candidatos aprovados, com fundamento no art. 16, §2º, da Lei Complementar nº

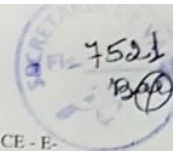


**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ**

Comarca de Quixadá

3º Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



001/2007 (Regime Jurídico Único dos Servidores do Município de Quixadá).

Por fim, quanto à ordem de abstenção do Município de Quixadá de renovar ou prorrogar contratos de trabalho dos agentes públicos ocupantes dos cargos dispostos no edital 001/2016, enquanto houver candidato aprovado, dentro do número de vagas, no referido certame, ainda não nomeado e empossado, **bem como de rescindir, no prazo de 30 (trinta) dias, os contratos de trabalho dos agentes públicos contratados temporariamente para desempenho das funções dos cargos previstos no edital 001/2016, com exceção das prestadoras de serviço gestantes ou em puerpério, constato já haver decisão da segunda instância declarando a ineficácia da tutela deferida, pelo que incabível nova apreciação em sede de tutela de urgência, ante a preclusão da matéria.**

Em relação, contudo, à vedação de contratar temporariamente ou nomear para cargos em comissão agentes públicos para o exercício precário, por comissão ou terceirização, de atribuições próprias de servidor de cargo efetivo previsto no edital 001/2016, **entendo que deve ser mantida a liminar, com acréscimo da imposição de multa à Fazenda Pública Municipal em caso de descumprimento.**

Friso que a urgência das medidas já delineada na decisão interlocutória de fls. 5.204/5.219 se mantém, **uma vez que há grave risco de colapso das finanças municipais em caso de novas contratações temporárias, havendo, por conseguinte, a necessidade premente da homologação do certame a fim de viabilizar a reestruturação das finanças, com a substituição dos servidores temporários pelos concursados.**

Assim sendo, ficam DETERMINADAS, EM SEDE DE TUTELA DE URGÊNCIA:

- a) A vedação de editar novo decreto de anulação do concurso público de Quixadá regido pelo Edital n.º 001/2016 com a mesma fundamentação exposta no Decreto n.º 016/2017, sob pena de multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a cada decreto editado;
- b) A vedação de contratar temporariamente ou nomear para cargos em comissão agentes públicos para o exercício precário, por comissão ou terceirização, de atribuições próprias de servidor de cargo efetivo previsto no Edital 001/2016, sob pena de multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) a cada contrato firmado;
- c) A proibição de abrir novo concurso público para o preenchimento dos cargos efetivos dispostos no Edital n.º 01/2016, até a nomeação de todos os candidatos aprovados, sob pena de multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a cada edital lançado;
- d) A HOMOLOGAÇÃO, NO PRAZO DE 05 DIAS, do Concurso Público regido pelo Edital 01/2016, sob pena de multa diária no montante de R\$ 1.000,00 (mil reais), limitada a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

Friso que as astreintes fixadas são destinadas única e exclusivamente ao Município de Quixadá, visto ser a parte requerida nos autos, à luz da pertinência subjetiva do direito material discutido.



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ**

Comarca de Quixadá

3ª Vara da Comarca de Quixadá

Av. Jesus Maria José, S/N, Jardim dos Monólitos - CEP 63900-000, Fone: (88) 3412-5555, Quixadá-CE - E-mail: quixada.3@tjce.jus.br



reais), limitada a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

\* Friso que as astreintes fixadas são destinadas única e exclusivamente ao Município de Quixadá, visto ser a parte requerida nos autos, à luz da pertinência subjetiva do direito material discutido.

**3. DISPOSITIVO**

Diante do exposto, com fulcro nos arts. 487, I, e 490 do CPC, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES OS PLEITOS CONTIDOS NA INICIAL, para o fim de:

a) **DECLARAR a nulidade do Decreto nº 016/2017**, que anulou o Concurso Público lançado por meio do Edital nº 01/2016, e **determino, por conseguinte, a HOMOLOGAÇÃO DO CERTAME, NO PRAZO DE 05 DIAS**, sob pena de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), limitada a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais);

b) **PROIBIR o Município de Quixadá**, por meio de seu prefeito, de editar novo decreto de anulação do concurso público regido pelo Edital n.º 001/2016 com a mesma fundamentação exposta no Decreto nº 016/2017, sob pena de multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a cada decreto editado;

c) **VEDAR a contratação temporária ou nomeação** para cargos em comissão de agentes públicos para o exercício precário, por comissão ou terceirização, de atribuições próprias de servidor de cargo efetivo previsto no Edital 001/2016, ressalvada a possibilidade de renovação ou prorrogação dos contratos já existentes, com base na necessidade temporária e enquanto não realizada a convocação dos servidores efetivos, sob pena de multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) a cada novo contrato firmado;

d) **CONFIRMAR A TUTELA DE URGÊNCIA NOS TERMOS REAPRECIADOS NESTA DECISÃO, EMBASADA EM COGNIÇÃO EXAURIENTE.**

**P.R.I.**

Sem custas e honorários advocatícios, nos termos do art. 18 da Lei nº 7.347/85.

Intimem-se pessoalmente as partes.

**Sentença sujeita ao reexame necessário**, a teor do art. 496, I, §1º, do CPC.

Quixadá/CE, 23 de agosto de 2018.

  
**Adriano Ribeiro Furtado Barbosa**

Juiz de Direito

Titular do 2º Juizado Auxiliar da 3ª Zona Judiciária (em respondência)