



ESTADO DO CEARÁ

PODER JUDICIÁRIO

1ª VARA CÍVEL DA COMARCA DE IGUATU

SENTENÇA

1. Relatório

LINDOVAN DA SILVA OLIVEIRA, vereador do Município de Iguatu, ajuizou a presente Ação Popular contra a FUNDAÇÃO DE SAÚDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE IGUATU e MUNICÍPIO DE IGUATU, na qual requer a anulação do Pregão Presencial nº 01.06.001/2017-FUSPI, que tem como objeto a contratação de serviços de profissionais de saúde de nível técnico e superior para o Hospital Regional de Iguatu-CE.

A parte autora afirma que tal contratação, realizada por meio de cooperativa interposta, burla a exigência constitucional de concurso público para provimento de cargos permanentes, especialmente na área da saúde, que constitui atividade-fim da Administração. Aduz que essa prática viola o artigo 37, II, da Constituição Federal, bem como a Lei Orgânica do Município de Iguatu e o estatuto da própria FUSPI (Fundação de Saúde de Iguatu).

O autor sustenta a existência de ilegalidade e imoralidade do ato administrativo, apontando que a terceirização de atividades-fim é vedada.

Alega que a contratação via cooperativa, além de burlar o concurso público, utiliza critérios eleitoreiros para a seleção de profissionais e representa um prejuízo ao erário.

Acrescenta que vem ocorrendo burla à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar 101/2000); que os gastos com a cooperativa contratada são indevidamente classificados como "Outros Serviços de Terceiros", em vez de "Outras Despesas de Pessoal", como determina o artigo 18, § 1º, da LRF, para casos de substituição de servidores. Essa classificação irregular excluiria tais dispêndios da base de cálculo da Despesa Total com Pessoal, mascarando a possível extrapolação do limite legal.

O autor requer a concessão de tutela provisória para suspender a contratação ou a execução do contrato



decorrente do pregão impugnado, bem como a procedência da ação para declarar a nulidade do Pregão Presencial nº 01.06.001/2017-FUSPI e do contrato dele resultante.

Os requeridos apresentaram contestação (IDs 54316249 a 54316269).

Alegam que a contratação de serviços de profissionais de saúde por meio de cooperativa é legal, complementar às atividades estatais, visa a eficiência e não causa lesão ao erário público. Além disso, o Município de Iguatu alega preliminarmente sua ilegitimidade passiva, sustentando que os atos questionados foram praticados exclusivamente pela FUSPI, uma entidade com autonomia administrativa e financeira.

Sustentam que a contratação de serviços de saúde pela iniciativa privada tem amparo constitucional (art. 199, §1º, da CF/1988) e legal (Lei 8.080/1990, art. 24), sendo permitida de forma complementar quando as disponibilidades do SUS são insuficientes; que a saúde não é um serviço de execução exclusiva pelo poder público; que a contratação via cooperativa é uma forma de complementar o quadro de servidores, especialmente diante da dificuldade em preencher vagas por meio de concurso público, mencionando que já foram realizados dois certames sem êxito no provimento de algumas especialidades médicas.

Afirmam que a contratação visa agregar eficiência à atuação do Poder Público; que os custos são mais reduzidos do que os encargos de um servidor público, buscando atender ao interesse da coletividade com serviços mais ágeis e menos onerosos; que a contratação ocorreu dentro dos parâmetros legais, não como substituição do Estado em suas atividades-fim, mas como forma de garantir a cobertura assistencial à população; que não há prejuízo ao erário ou ato lesivo.

Requerem a improcedência total dos pedidos.

Réplica acostada nos IDs 54316635 a 54316668. A parte autora reafirma a ilegalidade do Pregão Presencial nº 01.06.001/2017-FUSPI. Refuta a preliminar de ilegitimidade passiva do Município de Iguatu, argumentando que a FUSPI é financeiramente mantida por ele, a nomeação de seu superintendente é feita pelo Prefeito, e a própria defesa da FUSPI foi elaborada pela Procuradoria Municipal. Além disso, cita a Lei Orgânica Municipal que atribui ao Município a responsabilidade pela saúde e que os recursos para a contratação vêm dos cofres municipais.

Argumenta que a ação popular, conforme o art. 5º, LXXIII, da CF/1988, não exige prova de dano financeiro direto quando há lesão à moralidade administrativa, sendo a ilegalidade do ato suficiente. Alega que a lesividade financeira é presumida e evidente, questionando a suposta vantagem da terceirização de atividade-fim. Aduz ainda o uso da cooperativa para fins eleitoreiros, mantendo as pessoas que já trabalhavam no hospital, apenas mudando a forma de pagamento, e que a atividade principal da cooperativa contratada nem seria serviços médicos, mas sim UTI Móvel.

A COAPH – COOPERATIVA DE TRABALHO DE ATENDIMENTO PRÉHOSPITALAR LTDA foi incluída no polo passivo da demanda. Devidamente citada, apresentou contestação (ID 54315040).

A cooperativa informa que participou regularmente do certame, sagrou-se vencedora e celebrou o Contrato nº 20.6.001/2017-FUSPI em 20 de junho de 2017, executado regularmente, inclusive com aditivos de prorrogação. Argumenta que a suspensão do contrato, que visa à prestação de serviços essenciais de saúde no Hospital Regional de Iguatu, causaria danos irreparáveis ao Município e à população; que a interrupção abrupta de um contrato bem executado por mais de 3 anos levaria à falta imediata de profissionais de saúde; que os serviços são prestados com eficiência e qualidade.

Fundamenta a legalidade da terceirização na própria Constituição Federal, citando os artigos 197 e 199, §1º, que permitem a execução de serviços de saúde diretamente pelo Poder Público ou através de terceiros, inclusive pessoas jurídicas de direito privado, de forma complementar. Argumenta que a escolha entre concurso público (art. 37, II, CF/1988) e licitação para contratar empresa prestadora de serviço (arts. 197 e 199, §1º, CF/1988) é uma opção discricionária do administrador público.



A defesa da COAPH também invoca o estímulo constitucional ao cooperativismo (art. 5º, XVIII e art. 174, §2º, da CF/1988). Afirmar ser uma sociedade cooperativa regularmente constituída, conforme a Lei 5.764/1971, e que o Município teve o zelo de verificar a conformidade da contratação. Salienta que a contratação foi necessária para suprir a demanda de profissionais e que a rescisão traria enorme prejuízo aos usuários. Destaca ainda que não tem gerência sobre a realização de concursos públicos pela FUSPI ou pelo Município, tendo apenas cumprido o contrato firmado legalmente, e não lhe cabe discutir ou obrigar a administração a realizar concursos.

Por fim, requer que a ação popular seja julgada totalmente improcedente, reconhecendo-se a regularidade da contratação firmada com a FUSPI.

O Ministério Público apresentou parecer de mérito no sentido da nulidade do pregão nº 01.06.001/2017-FUSPI, vedando-se a renovação do contrato dele decorrente (IDs 54315577 e 129685262).

Afirma que a contratação de empresa terceirizada para atividade-fim, como os serviços de saúde no caso, possui natureza excepcional, sendo a regra constitucional a realização de concurso público para provimento de cargos. Embora reconheça a possibilidade de complementação dos serviços de saúde pela iniciativa privada, o MP entende que tal contratação pressupõe a comprovação efetiva e concreta de que o ente público não consegue suprir a necessidade com seu próprio quadro, o que deveria constar na justificação do procedimento licitatório.

No caso concreto, o MP aponta que a justificativa apresentada pela FUSPI para o pregão de 2017 mencionava a contratação de servidores que possuíam contratos temporários, o que, na visão do órgão, deveria ter sido feito via concurso público. Além disso, observa que a quantidade de funcionários da cooperativa é significativamente maior que a de servidores da FUSPI, reforçando o entendimento de que a terceirização não estaria ocorrendo de forma meramente complementar, mas sim substituindo a regra do concurso.

Diante disso, o Ministério Público opina pela procedência da ação, com a declaração de nulidade do pregão original e a vedação à renovação do contrato dele decorrente e, por extensão lógica, do contrato subsequente com mesmo objeto.

É o relatório. Decido.

2. Fundamentação

Da Preliminar de Ilegitimidade Passiva do Município de Iguatu

O Município de Iguatu arguiu sua ilegitimidade para figurar no polo passivo, sob o argumento de que os atos questionados foram praticados pela FUSPI, entidade com autonomia administrativa e financeira.

Contudo, a preliminar não merece acolhida. Conforme bem apontado na réplica e nos autos, a FUSPI, embora possua personalidade jurídica própria, integra a Administração Indireta do Município de Iguatu. É incontroverso que a Fundação é mantida financeiramente com recursos municipais, seu dirigente máximo é nomeado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal e, crucialmente, a prestação de serviços de saúde é competência comum e responsabilidade precípua do Município, conforme arts. 196 e 198 da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município de Iguatu.

A própria defesa da FUSPI nos autos foi apresentada pela Procuradoria Geral do Município, reforçando o vínculo e a responsabilidade do ente municipal. A eventual autonomia administrativa não exime o Município de sua responsabilidade pela correta prestação do serviço de saúde e pela fiscalização dos atos de suas entidades vinculadas, especialmente quando envolvem verbas públicas municipais e a observância de preceitos constitucionais.

Portanto, **REJEITO** a preliminar de ilegitimidade passiva do Município de Iguatu.



Do Mérito

A controvérsia central reside na legalidade da contratação, pela FUSPI, de cooperativa (COAPH) para a prestação de serviços de profissionais de saúde (médicos, enfermeiros, técnicos etc.), em detrimento da realização de concurso público para provimento dos cargos correspondentes.

A regra geral para investidura em cargo ou emprego público na Administração Direta e Indireta é a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme expressamente determina o art. 37, inciso II, da Constituição Federal. Tal exigência visa concretizar os princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e eficiência.

A própria Constituição, no entanto, permite a participação complementar da iniciativa privada no Sistema Único de Saúde (art. 199, §1º). A Lei 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde) também prevê, em seu art. 24, que o SUS poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada "quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área".

A interpretação sistemática dessas normas leva à conclusão de que a contratação de terceiros para a execução de serviços de saúde, especialmente aqueles ligados à atividade-fim da entidade pública, possui caráter *excepcional e complementar*. Não se trata de uma alternativa discricionária irrestrita ao concurso público, mas sim de uma medida a ser adotada mediante comprovação concreta e justificada da insuficiência do quadro próprio e da impossibilidade ou inviabilidade de seu provimento regular via concurso, observando-se sempre a transitoriedade da medida, quando aplicável.

No presente caso, os elementos dos autos, corroborados pelo parecer ministerial, demonstram que a contratação da COAPH pela FUSPI extrapolou os limites da complementaridade e da excepcionalidade. Verifica-se que a contratação perdurou por anos, mediante sucessivas prorrogações, sendo imediatamente sucedida por nova licitação com objeto idêntico, evidenciando a intenção de perpetuar um modelo de gestão de pessoal que burla a regra constitucional do concurso público.

As justificativas apresentadas à época da primeira licitação não demonstraram cabalmente a impossibilidade de realização de concurso público, limitando-se a mencionar a necessidade de substituir contratos temporários, o que, por si só, reforça a necessidade do certame público para provimento efetivo. Ademais, a desproporção entre o número de profissionais terceirizados e servidores efetivos da FUSPI, apontada pelo Ministério Público, indica que a terceirização se tornou a regra, e não a exceção.

Essa prática viola frontalmente o art. 37, II, da Constituição da República e os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa. A lesividade ao patrimônio público, necessária à procedência da Ação Popular (art. 5º, LXXIII, CF/1988, e Lei 4.717/1965), configura-se não apenas pelo potencial prejuízo financeiro decorrente de uma contratação possivelmente mais onerosa que a manutenção de quadro próprio (considerando encargos de longo prazo e a própria taxa de administração da cooperativa), mas, sobretudo, pela lesão à moralidade administrativa e ao princípio da isonomia, ao privar cidadãos do acesso democrático aos cargos públicos por meio de concurso e ao permitir a perpetuação de um modelo que pode favorecer indicações políticas ou critérios alheios ao mérito. A burla à correta contabilização das despesas de pessoal, como acentuado na inicial e na réplica, também constitui indício de lesividade ao erário e à gestão fiscal responsável.

Dessa forma, impõe-se o reconhecimento da nulidade do Pregão Presencial nº 01.06.001/2017-FUSPI e do contrato dele originado, bem como de eventuais contratos subsequentes firmados com o mesmo objeto (como o decorrente do Pregão Eletrônico nº 2021.10.21.01), por vício insanável de ilegalidade e lesividade ao patrimônio público e à moralidade administrativa.

A mera declaração de nulidade, contudo, não é suficiente para restabelecer a ordem jurídica violada e garantir a adequada prestação do serviço público de saúde. É necessário determinar medidas concretas para que a FUSPI e o Município de Iguatu estructurem seus quadros de pessoal em conformidade com a Constituição Federal. Impõe-se, portanto, a obrigação de fazer consistente na elaboração e apresentação de



um plano de organização administrativa, que contemple a realização de concurso público para provimento dos cargos necessários à atividade-fim da Fundação.

Adicionalmente, considerando a importância da transparência na gestão pública, agravada pelas irregularidades constatadas, é fundamental determinar o cumprimento integral da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), inclusive mediante a criação e manutenção de um portal eletrônico próprio da FUSPI, garantindo o controle social sobre seus atos.

Deve ser ressaltado que o parecer ministerial considera presente o binômio ilegalidade-lesividade, necessário para a procedência da Ação Popular. A ilegalidade residiria na afronta à regra do concurso público (art. 37, II, CF/1988), e a lesividade se manifestaria na violação aos princípios da isonomia/impeccabilidade e da eficiência (gasto público), visto que a municipalidade, desde 2017, opta pela contratação onerosa e contínua da cooperativa em detrimento da composição de seu quadro próprio de servidores.

Por fim, acolho a manifestação do Ministério Público que refuta a tese de perda de objeto da ação pelo esgotamento do contrato original, haja vista que há necessidade de concessão de tutela inibitória, para evitar que novas contratações de cooperativas venham a ocorrer, e de obrigação de fazer, consistente na elaboração e apresentação de um plano de organização administrativa, que contemple a realização de concurso público.

Embora declarada a nulidade do contrato por vício de legalidade na forma de contratação, que afrontou a regra do concurso público e os princípios norteadores da Administração Pública, a presente Ação Popular centrou-se na anulação do ato administrativo viciado e na lesão à moralidade e à impessoalidade. Não foi produzida, nestes autos, prova robusta e inconteste de que os serviços de saúde contratados não foram efetivamente prestados pela cooperativa ré durante a vigência dos pactos anulados. Nesse contexto, e considerando que a condenação ao ressarcimento ao erário exige a demonstração de dano patrimonial concreto – seja por superfaturamento, pagamento por serviços não executados ou outra modalidade –, deixa este Juízo de proferir condenação pecuniária de ressarcimento nesta sentença, ante a ausência de elementos probatórios suficientes neste feito específico para quantificar um eventual dano material.

Esta conclusão, contudo, não obsta a apuração de eventual dano financeiro ao erário em procedimento próprio e específico para tal finalidade, a ser promovido pelos órgãos de controle competentes (Ministério Público ou Tribunal de Contas), caso se verifiquem, em investigação adequada, indícios de superfaturamento, pagamentos indevidos ou outras irregularidades decorrentes dos contratos ora invalidados.

Anoto que tramita neste juízo a Ação Civil Pública 3002820-14.2023.8.06.0091, na qual o Ministério Público relacionou um série de irregularidades imputadas aos mesmos requeridos.

3. Dispositivo

Ante o exposto, rejeito a preliminar e julgo procedente o pedido, com resolução de mérito, nos termos do art. 487, I, do CPC/2015, para:

a) **DECLARAR** a nulidade do Pregão Presencial nº 01.06.001/2017-FUSPI e do contrato administrativo nº 20.06.001/2017-FUSPI dele decorrente, bem como de quaisquer termos aditivos e contratos subsequentes que tenham o mesmo objeto (incluindo o decorrente do Pregão Eletrônico nº 2021.10.21.01), celebrados entre a FUSPI e a COAPH - COOPERATIVA DE TRABALHO DE ATENDIMENTO PRÉ-HOSPITALAR LTDA;

b) **PROIBIR** a Fundação de Saúde Pública do Município de Iguatu (FUSPI) e o Município de Iguatu de celebrarem novos contratos ou prorrogações com cooperativas ou outras empresas para gestão ou prestação de serviços inerentes às atividades-fim da Fundação, devendo o provimento de tais cargos ocorrer, como regra, mediante prévia aprovação em concurso público, sob pena de multa pessoal de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) sobre o patrimônio do atual Superintendente da FUSPI e do atual Prefeito Municipal de Iguatu,



em caso de descumprimento, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, inclusive por improbidade administrativa;

c) DETERMINAR que a Fundação de Saúde Pública do Município de Iguatu (FUSPI), sob a supervisão do Município de Iguatu, apresente a este Juízo, no prazo de 30 (trinta) dias, Plano de Organização Administrativa, Financeira e de Pessoal, o qual deverá conter, no mínimo: (i) levantamento da real necessidade de pessoal para todas as áreas da Fundação, especialmente as atividades-fim; (ii) cronograma detalhado para a realização de concurso público e seleção pública para provimento inicial dos cargos identificados como necessários, incluindo a área administrativa, com previsão de publicação do edital em até 180 (cento e oitenta) dias a contar da apresentação do plano; (iii) no caso de excesso, redução do número de contratos temporário (o quantitativo deve ser informado e justificado);

d) DETERMINAR que a Fundação de Saúde Pública do Município de Iguatu (FUSPI), no prazo de 90 (noventa) dias, crie e mantenha atualizado portal eletrônico próprio na internet, com fácil acesso ao público, atendendo integralmente às exigências da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), publicando informações claras com atualização mensal sobre sua estrutura organizacional, legislação aplicável, endereço, telefones, competências, quadro de pessoal (efetivo, comissionado, temporário, terceirizado, cedido, ativos e inativos), contratos, licitações, despesas, receitas, transferências de recursos, convênios, execução orçamentária e financeira, entre outros; valor bruto e líquido da remuneração e subsídio de cada servidor, incluindo gratificações e adicionais, detalhes de auxílios, ajudas de custo e outros benefícios pagos aos servidores, proventos de aposentadoria e pensões, detalhes sobre quaisquer outras vantagens pecuniárias recebidas pelos servidores;

e) FIXAR multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), limitada inicialmente a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), a incidir pessoalmente sobre o patrimônio do atual Superintendente da FUSPI e do atual Prefeito Municipal de Iguatu, em caso de descumprimento injustificado dos prazos e determinações estabelecidos nos itens *c* e *d* supra, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, inclusive por improbidade administrativa.

CONCEDO, nesta sentença, **tutela provisória**, com fundamento nos artigos 300 e 497 do Código de Processo Civil, e no artigo 5º, §4º, da Lei 4.717/1965. A própria fundamentação desta decisão demonstra, com cognição exauriente, a probabilidade do direito invocado (ilegalidade manifesta da contratação por burla ao concurso público) e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo caso se aguarde o trânsito em julgado, consubstanciado na perpetuação da violação à ordem constitucional (art. 37, II, CF/1988) e aos princípios administrativos, bem como na possível ineficácia das medidas reparatórias e estruturantes ora determinadas. Determino, assim, o cumprimento das obrigações de fazer e não fazer constantes neste dispositivo, nos prazos fixados, independentemente da interposição de eventual recurso de apelação e de seus efeitos.

Condeno a FUNDAÇÃO DE SAÚDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE IGUATU (FUSPI), que deu causa à demanda, ao pagamento dos honorários advocatícios em favor dos patronos do autor popular, os quais fixo em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), corrigido pela SELIC a partir desta data, nos termos do art. 12 da Lei 4.717/1965 e art. 85, §2º e §8º, do CPC/2015.

Expeçam-se mandados para intimação pessoal do Superintendente da FUSPI e do atual Prefeito Municipal de Iguatu.

Junte-se cópia desta sentença na ACP 3002820-14.2023.8.06.0091.

Sem custas.

Intimem-se, inclusive o Ministério Público.

Expedientes necessários.

Iguatu/CE, data da assinatura.



Carlos Eduardo Carvalho Arrais

Juiz de Direito



Este documento foi gerado pelo usuário 019.***.***-77 em 02/05/2025 11:45:43
Número do documento: 25043020284634100000149642897
<https://pje.tjce.jus.br:443/pje1grau/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25043020284634100000149642897>
Assinado eletronicamente por: CARLOS EDUARDO CARVALHO ARRAIS - 30/04/2025 20:28:46