



Número: **0804974-75.2021.8.15.0371**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **5ª Vara Mista de Sousa**

Última distribuição : **22/09/2021**

Valor da causa: **R\$ 4.372.950,00**

Assuntos: **Improbidade Administrativa, Anulação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
BRUNA PIRES DE SA VERAS PINTO (AUTOR)	RENAN GADELHA XAVIER (ADVOGADO) JOSE LAFAYETTE PIRES BENEVIDES GADELHA (ADVOGADO)
MUNICIPIO DE SOUSA (REU)	
FABIO TYRONE BRAGA DE OLIVEIRA (REU)	ROMERO SA SARMENTO DANTAS DE ABRANTES (ADVOGADO)
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAIBA (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
86025 136	28/02/2024 12:28	Sentença	Sentença



Poder Judiciário da Paraíba
5ª Vara Mista de Sousa

AÇÃO POPULAR (66) 0804974-75.2021.8.15.0371
AUTOR: BRUNA PIRES DE SA VERAS PINTO
REU: MUNICIPIO DE SOUSA, FABIO TYRONE BRAGA DE OLIVEIRA

SENTENÇA

BRUNA VERAS PIRES DE SÁ ajuizou **AÇÃO POPULAR** contra o **MUNICÍPIO DE SOUSA** e **FÁBIO TYRONE BRAGA DE OLIVEIRA**, qualificados nos autos, alegando, que os réus efetuaram a contratação de 556 servidores, em caráter temporário e por excepcional interesse público, no dia 04/08/2021, sem prévio processo seletivo, e que tais contratos não se alinham com as hipóteses legais para este tipo de admissão de servidores públicos.

Disse que os contratos temporários foram celebrados após alteração da Lei Complementar Municipal nº 109/2014 pela Lei Complementar Municipal nº 198/2021, que ampliou indevidamente as hipóteses de contratação temporária pelo ente público, possibilitando que a validade de processo seletivo simplificado se estendesse por até 02 anos.

Argumentou que os atos das contratações não foram motivados, faltando a indicação da hipótese autorizadora da contratação precária.

Aduziu, também, a existência de desvio de finalidade considerando que a contratação ocorreu no período de arrefecimento da pandemia do COVID-19 e que 319 contratados foram lotados em setores desvinculados da Secretária de Saúde e sem relação com o enfrentamento da pandemia do COVID-19 e que o real interesse em tais contratações é o apadrinhamento político do prefeito, segundo réu, omitindo-se de realizar concurso público.



Por isso, pediu a concessão de medida liminar para suspender os contratos de servidores terceirizados, conforme publicação do dia 04/08/2021, salvo daqueles relacionados com atividades de combate à pandemia do COVID-19 e desde que seja demonstrada a real necessidade de tais contratações.

Ao final, requereu a declaração de inconstitucionalidade, pela via incidental, dos arts. 2º, V e 3º, parágrafo único, da Lei Complementar Municipal nº 109/2014 e, por arrastamento, do art. 2º, na parte que acrescenta o inciso V, e art. 3º, na parte que acrescenta o parágrafo único, ambos da Lei Complementar Municipal nº 198/2021. Outrossim, requereu a confirmação da liminar e a anulação das contratações temporárias publicadas em 04/08/2021, bem como a condenação do segundo réu ao pagamento de perdas e danos quantificados com base nos valores gastos com os servidores contratados até os seus respectivos afastamentos.

Juntou documentos.

Instado a se manifestar sobre o pedido liminar, o Município de Sousa alegou, em síntese, que a pretendida tutela de urgência esgotava o objeto da ação e que todas as contratações de servidores temporários questionadas foram devidamente motivadas e publicizadas. Defendeu, ainda, que os contratos temporários celebrados atendem excepcional interesse público e necessidades temporárias não apenas para ações de saúde, no combate da pandemia do COVID-19, mas também para preencher cargo advindos de programas sociais sem caráter permanente. Sustentou, ademais, a existência de trâmites para a realização de concurso público para admissão de servidores efetivos (id. 50266874). Acostou documentos.

O pedido liminar foi indeferido (id. 50509138). Na ocasião, foi determinado que o primeiro réu apresentasse a relação de servidores contratados temporariamente por excepcional interesse público, indicando a data de admissão, a lotação e a função desempenhada, bem como fossem juntados os respectivos contratos celebrados.

O Município de Sousa apresentou contestação (id. 52369617), alegando, em síntese, que as contratações foram realizadas com base nos princípios da Administração Pública. Disse que não houve vício de forma, uma vez que não houve irregularidade no ato de publicação da nomeação dos servidores públicos contratados excepcionalmente. Defendeu a



constitucionalidade dos arts. 2º, V, e 3º, parágrafo único, da Lei Complementar Municipal nº 109/2014 que foram acrescentados pela Lei Complementar Municipal nº 198/2021, ao argumento de que a Constituição Federal não apresenta critérios para a realização de contratação temporária, determinando apenas a edição de lei específica para este fim.

Aduziu, ainda, a legalidade das contratações temporárias realizadas, uma vez que foram devidamente motivadas e realizadas para atender a situações excepcionais e para preservar a continuidade de serviços públicos essenciais. Afirmou que o gestor municipal buscava realizar concurso público desde 2019 e que, em 13/10/2021, foi publicado o Edital Normativo de Concurso Público nº 001/2021. Reiterou que os atos administrativos têm presunção de legitimidade. Acostou documentação.

Apesar de devidamente citado (id. 52969446), o segundo réu deixou transcorrer o prazo legal para apresentação de defesa.

Intimado, o primeiro réu acostou documentação (id's. 58004708 a 58719864).

Manifestação apresentada pelo Ministério Público (ids. 60294877).

Intimadas as partes acerca da produção probatória, a parte autora não se manifestou, o primeiro réu requereu a concessão de prazo para apresentação de documentação (id. 58720207), o segundo réu requereu a expedição de ofícios à Secretaria de Administração do Município de Sousa/PB e da Câmara Municipal de Sousa/PB para fornecimento de informações (id. 66965504) e o *Parquet* apresentou manifestação (id. 65349322).

O requerimento do segundo réu foi indeferido (id. 68950677), tendo sido concedido prazo para que apresentasse a documentação requisitada.

O primeiro réu apresentou documentação (id. 72700700), sobre a qual a parte autora se manifestou (id. 75292202).



O segundo réu apresentou pedido de expedição de ofício a Secretaria Municipal e à Câmara Municipal para apresentar de documentos (id. 6695504), o que foi indeferido com a concessão de prazo para que adotasse as providências para juntada da documentação (id. 68950677).

O primeiro réu juntou documentos, sobre os quais se manifestou a autora (id. 75292202).

Com vista dos autos, o Ministério Público apresentou parecer (id. 77002156), manifestando-se pela invalidação dos contratos temporários impugnados.

É o relatório. **Decido.**

De início, verifico que o segundo réu, apesar de devidamente citado (id. 52969446), não apresentou defesa no prazo legal, motivo pelo qual reconheço sua revelia, sem incidência dos efeitos de presunção de veracidade das alegações autorais, notadamente diante do litisconsórcio passivo existente e da matéria controvertida ser de direito indisponível (art. 345, I e II, do CPC).

1. Falta de interesse de agir

A autora pede a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 2º, V, e 3º da Lei Complementar Municipal nº 109/2014, alegando que as contratações questionadas não se amoldariam a nenhum dos incisos ensejadores da contratação excepcional, previstos na legislação municipal e que, caso tivesse havido contratação com base nos incisos I e/ou II do art. 2º da LCM nº 109/2014, teria ocorrido desvio de finalidade.

Disse, ainda, que o inciso V do referido artigo é inconstitucional por ser genérico e abrangente e que não traz hipótese de excepcionalidade ou emergência específica,



bem como que a nova redação do art. 3º da referida lei também é inconstitucional porque possibilitou que a validade de processo seletivo simplificado se estenda por até 02 anos.

Como se sabe, a ação popular não é sucedâneo de ação direta de controle de constitucionalidade (ou seja, destinada a controle abstrato), mas é compatível com eventual declaração incidental de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, quando isto não se confunde com o pedido principal, mas figura como causa de pedir ou questão prejudicial.

No caso dos autos, apesar de a parte autora tentar emprestar caráter incidental às alegações de inconstitucionalidade dos arts. 2º, V e 3º da LCM nº 104/2014, com as alterações da LCM nº 198/2021, verifico que tais alegações não guardam liame direto com o pedido principal (anulação do ato administrativo impugnado por vício de forma e desvio de finalidade), de modo que não consubstanciam causa de pedir.

Além disso, as alegações de desvio de finalidade tratam do próprio mérito da demanda, inclusive a autora apresentou um tópico próprio para tal fim (item 3 da exordial) e tal ponto já será apreciado adiante.

Assim, a pretensão autoral de declaração incidental de inconstitucionalidade trata de ataque direto aos dispositivos legais municipais, o que não é dirimível na via da ação popular.

Nesse sentido:

CONSTITUCIONAL. PROCESSO CIVIL. REEXAME NECESSÁRIO.
AÇÃO POPULAR. LEI EM TESE. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.
PETIÇÃO INICIAL. INDEFERIMENTO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. 1. A ação popular é uma ação constitucional posta à disposição de qualquer cidadão que visa a invalidar ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII, da CF, e Lei nº 4.717/65). 2. **A ação popular não é meio adequado para pleitear a declaração de inconstitucionalidade de lei em tese, não podendo servir como sucedâneo de ações típicas do controle concentrado de**



constitucionalidade de normas, pois ampliaria, sem a devida autorização da Constituição Federal, o rol de legitimados inserto no seu art. 103. 2.1. Além disso, a lei em tese, como norma abstrata de conduta, não lesa direito individual, motivo pelo qual não é passível de impugnação por ação popular, faltando ao requerente interesse de agir. 3. Remessa necessária desprovida. (TJDFT, Acórdão 1287214, 07126818820208070001, Relator: ALFEU MACHADO, 6ª Turma Cível, data de julgamento: 23/9/2020, publicado no DJE: 07/10/2020). *Destaquei.*

Destarte, neste particular, o pedido de declaração de inconstitucionalidade não encontra amparo nas hipóteses que autorizam o manejo da ação popular, faltando ao autor interesse de agir, na modalidade da adequação da via processual adotada.

Não pode se desprezar (art. 493 do CPC) que a falta de interesse de agir também se apresenta quanto à necessidade do provimento, porque no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0800323-12.2022.8.15.0000, o Tribunal de Justiça da Paraíba, no dia 31/10/2023, decidiu por:

“1. declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, IV e V, do artigo 2 e da expressão “podendo ser prorrogado por igual período”, contida no Parágrafo Único, do Art. 3º, todos da Lei Nº 109, de 02 de Janeiro de 2014, do Município de Sousa/PB, com a redação atualizada pela Lei Complementar Nº 198, de 22 de Junho de 2021, os quais estão em confronto com o art. 30, incisos VIII e XIII, da Constituição do Estado da Paraíba, que reproduzem as normas dos incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal;

2. modular prospectivamente os efeitos desta decisão para 180 (cento e oitenta) dias, contados da sua publicação, data a partir da qual todos os contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com base em qualquer dos dispositivos ora declarados como inconstitucionais, serão automaticamente invalidados.”



Por isso, reconheço a falta de interesse de agir de ofício neste particular (art. 485, VI e §3º do CPC).

2. Mérito

A ação popular constitucional é o “*instituto processual civil, outorgado a qualquer cidadão como garantia político-constitucional, para a defesa do interesse da coletividade, mediante a provocação do controle jurisdicional corretivo da ilegalidade de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural*”^[1]. Logo, qualquer cidadão tem legitimidade de promover ação popular, na proteção de bens comuns, transcendendo o interesse individual.

O escopo da ação popular foi delineado no art. 1º da Lei nº 4.717/1965, segundo o qual:

“Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos”.



A Constituição Federal ampliou o seu objeto, pois o inciso LXXIII do art. 5º prevê a possibilidade da propositura de tal ação com o fim de “*anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural*”.

Portanto, a ação popular visa desconstituir ou invalidar ato administrativo lesivo a um desses interesses tutelados, devendo a pretensão do autor popular ser passível de subsunção a uma das hipóteses previstas na Lei nº 4.717/65 (arts. 2º, 3º e 4º) ou na Constituição Federal (art. 5º, LXXIII).

Na lição de Rodolfo Camargo Mancuso (com destaques acrescentados):

“No direito positivo brasileiro contemporâneo deve-se considerar popular a ação que, intentada por qualquer do povo (mais a condição de ser cidadão eleitor, no caso da ação popular constitucional), **objetive a tutela judicial de um dos interesses metaindividuais** previstos especificamente nas normas de regência, a saber: a) **a moralidade administrativa, o meio ambiente, o patrimônio público lato sensu** (erário e valores artísticos, estéticos, históricos ou turísticos), no caso da ação popular constitucional, como resulta da interpretação sistemática: CF, art. 5º, LXXIII; LAP, art. 1º, §1º, e art. 4º”. (Ação Popular. 6 ed. São Paulo: Ed. RT, 2008, p. 78).

“Pelo que já se desenvolveu anteriormente, pode-se afirmar que na **ação popular o pedido imediato é de natureza desconstitutiva-condenatória, ao passo que o pedido mediato será, precipuamente, a insubsistência do ato lesivo a estes interesses difusos**: a) patrimônio público, (...); b) meio ambiente, no sentido atual desse conceito; c) moralidade administrativa, (...); d) Estado ou sociedade civil enquanto consumidores, (...)”. (Ação popular, 8ª ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 110).



No caso, a autora aduziu, em suma, a existência de vício de forma quanto aos atos das contratações temporárias por excepcional interesse público de servidores feitas em 04/08/2021, uma vez que não foram motivadas, bem como a existência de desvio de finalidade, ao argumento que os contratos celebrados decorrem de apadrinhamento político do prefeito, ora segundo réu, com base no fato de que foram realizadas contratações que, em tese, não atendiam à situação excepcional da pandemia ocorrida à época e a falta de realização de concurso público.

Tais pontos encontram respaldo no art. 2º, alíneas “b” e “e”, da Lei nº 4.717/65, bem como no art. 5º, LXXIII da Constituição Federal, de modo que são sindicáveis na via da ação popular. Inclusive, o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 4.717/65 apresenta os seguintes conceitos:

“(…) b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

(…)

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.”

Nesse contexto, é evidente que para o reconhecimento do vício de forma e/ou do desvio de finalidade no ato administrativo é necessário que sejam constatadas as irregularidades previstas na legislação de regência.

Como se sabe, de acordo com as disposições do art. 37 da Constituição Federal, o acesso ao cargo público, em regra, depende de aprovação em concurso público de modo a preservar os princípios da isonomia entre os candidatos e a impessoalidade da Administração Pública. Como exceção e para hipóteses específicas, encontra-se a possibilidade de contratação para provimento de comissionados e de temporários por excepcional interesse público.



Nos casos de contratação temporária, há um regramento próprio que visa a controlar os riscos de favoritismos e apadrinhamentos no recrutamento de servidores públicos. Nesse contexto, o STF considerou que é válida a contratação temporária que tem por objetivo obstar a interrupção na prestação do serviço, não significando, por conseguinte, em vacância ou a existência de cargos vagos (ADI 3.721/CE). Já no tema 612, decorrente de julgamento de recurso com repercussão geral, o STF assentou que só se considera válida a contratação temporária de servidor público mediante as seguintes condições: **1)** os casos excepcionais devem estar previstos em lei; **2)** o prazo de contratação deve ser predeterminado; **3)** a necessidade do serviço deve temporária; **4)** o interesse público deve ser excepcional; **5)** a necessidade de contratação deve ser indispensável, sendo vedada a contratação de serviços ordinários permanentes do Estado e que devam estar sob o espectro de contingências normais da Administração.

Por ocasião da apreciação do pedido liminar, destaquei que:

“(…) na espécie, a ilegalidade do recrutamento de pessoal, a título precário, exige a verificação da temporariedade das atividades a serem desempenhadas pelos servidores terceirizados, além da discussão da questão de direito, notadamente porque o Município de Sousa já informou ter deflagrado concurso público para preenchimento dos cargos vagos.”

De pronto, verifico que não foi demonstrado que as contratações temporárias à época ultrapassassem o prazo legal previsto em lei, incumbência que cabia à autora (art. 373, I do CPC), considerando a presunção de legitimidade que reveste os atos administrativos, a qual pode ser ilidida por prova inequívoca.

Contudo, para os casos em que a contratação originada em 2021 e se protraíram no tempo com prorrogações sucessivas e que permanecem em flagrante violação ao dever constitucional de preenchimento de cargos públicos por meio de concurso público, restará configurada a ilegalidade a ensejar a ordem de imediata rescisão.

Além disso, mostra-se pertinente averiguar a existência de hipóteses excepcionais para a contratação temporária.



Quanto às contratações de servidores temporários por excepcional interesse público no âmbito municipal, existe a Lei Complementar Municipal nº 109/2014, com alterações promovidas pela Lei Complementar Municipal nº 198/2021, que dispõe:

"Art. 1º A fim de atender necessidade temporária de excepcional interesse público, poderão ser efetuadas admissões de pessoal por tempo determinado pela Câmara Municipal ou pela Prefeitura Municipal, mediante contrato administrativo padronizado do qual constarão todos os direitos, vantagens, deveres e obrigações das partes.

§ 1º Para fins de cumprimento desta Lei Complementar Municipal, entende-se como excepcional interesse público as situações transitórias previstas no Art. 2º desta lei e as que demandem urgência ou emergência na realização de serviços públicos essenciais, bem como, situações em que a transitoriedade e/ou excepcionalidade não justifiquem a criação de cargos ou ampliação do quadro efetivo de servidores. **(alterado pela Lei Complementar Municipal nº 198/2021)**

§ 2º A vinculação contratual extingue-se, automaticamente, pelo decurso do prazo lançado no contrato respectivo, sem quaisquer outras formalidades.

§ 3º Os contratados sobre esta Lei Complementar são segurados obrigatórios do INSS, conforme o que dispõe o § 13º do Artigo 40, da Constituição Federal.

Art. 2º Considera-se como excepcional interesse público às admissões que visem:

I- Ao atendimento de situações decorrentes de estado de emergência e ou de calamidade pública, assim declarados por decreto do Prefeito do Município; **(alterado pela Lei Complementar Municipal nº 198/2021)**



II- A combate de surtos endêmicos, epidêmicos e pandêmicos; **(alterado pela Lei Complementar Municipal n° 198/2021)**

III - a promoção de campanhas de saúde pública;

IV- Ao preenchimento de função nos quadros da administração destinada à realização de serviços públicos essenciais, desde que não haja servidores efetivos e/ou comissionados, nem aprovados em concurso público que detenham as mesmas atribuições, condicionada a possibilidade de contratação temporária à existência de processo administrativo deflagrado para realização de concurso público, ficando a contratação limitada ao período máximo de 180 (cento e oitenta) dias. Podendo ser prorrogado por igual período, por ato do Prefeito do Município e do Presidente da Câmara Municipal;
(alterado pela Lei Complementar Municipal n° 198/2021)

V- A admissão de profissionais para cumprimento de convênios e ou para atender programas sociais celebrados com o Governo Federal e outros Entes da Federação. (acrescentado pela Lei Complementar Municipal n° 198/2021)

Art. 3º As admissões de que tratam o artigo anterior serão realizadas pelo prazo de cento e oitenta (180) dias, sem prorrogação, restringindo-se ao período civil e do respectivo exercício orçamentário, devendo o recrutamento ser realizado mediante processo seletivo simplificado, sem o rigor do concurso público, mas com divulgação.

Parágrafo único. O processo seletivo de que trata este artigo, terá validade de 01 (um) ano. **Podendo ser prorrogado por igual período, conforme o caso, por ato do Prefeito do Município e do Presidente da Câmara Municipal. (acrescentado pela Lei Complementar Municipal n° 198/2021)**



Art. 4º Prescindirá de Processo Seletivo Simplificado – PSS, as contratações que visem o atendimento de estado de emergência e de calamidade pública e de combate a surtos endêmicos, epidêmicos e pandêmicos. **(alterado pela Lei Complementar Municipal nº 198/2021)**

(...)

Art. 6º O ato de admissão deverá ser publicado, sob forma de resenha, na imprensa oficial do município e nos quadros de publicações da Prefeitura e da Câmara Municipal, dando conhecimento ao Tribunal de Contas do Estado." *Destaquei.*

Sucedede que, não se admite que leis locais dos entes federados criem hipóteses genéricas e desprovidas de excepcionalidade, permitindo que a prestação de serviços contínuos e de caráter permanente sirvam para excepcionar a regra do concurso público. Esse foi o fundamento para declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Complementar nº 109/2014 do Município de Sousa (art. 2º, III, IV e V, e expressão “podendo ser prorrogado por igual período”, contida no art. 3º, parágrafo único, com a redação atualizada pela Lei Complementar Nº 198/2021). Confira-se:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. PREVISÃO NO ART. 105, INCISO I, “A”, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. POSSIBILIDADE DE DELEGAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO. PREVISÃO LEGAL. PRECEDENTE. REJEIÇÃO. MÉRITO. DISPOSITIVOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 198/2021 DO MUNICÍPIO DE SOUSA. CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO. PRETENSÃO DE NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. REQUISITOS FIXADOS PELO STF NO JULGAMENTO DO RE 658026 (TEMA 612). AUSÊNCIA. HIPÓTESES GENÉRICAS E ABSTRATAS. AFRONTA À RESERVA LEGAL. VIOLAÇÃO À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. CONTRARIEDADE AOS INCISOS VIII E XIII DO ARTIGO 30 DA



CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. APLICAÇÃO PROSPECTIVA DA DECISÃO PARA 180 (CENTO E OITENTA) DIAS, CONTADOS DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO.

- Conforme já decidido pelo Tribunal Pleno do TJPB, o Procurador-Geral de Justiça tem autorização legislativa para delegar suas funções de órgão de execução, dentre elas a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade. Desse modo, não há que se falar em ilegitimidade ativa do 1º Subprocurador-Geral de Justiça, visto que a delegação para tanto foi efetivada pelo Ato nº 038/2017. (TJPB. Tribunal Pleno. Agravo Interno nº 0805584-94.2018.8.15.0000. Relator para o acórdão: Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho. j. 13/03/2019).

- A estipulação, em Lei Municipal, de situações abstratas e genéricas, desprovidas de singularidade e desvinculadas de qualquer substrato fático concreto, viola não apenas a regra do concurso público, mas também a própria previsão de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Tal disposição não se coaduna com os requisitos estabelecidos pelo STF na decisão proferida no RE 658026, que foi julgado com repercussão geral.

- Os eventos contemplados nos dispositivos legais questionados resultam, de maneira sequencial, em uma clara transgressão ao princípio da reserva legal. Ao proceder desta forma, o legislador, por sua vez, renuncia ao seu poder e dever de legislar sobre situações verdadeiramente excepcionais, restringindo-se a delinear cenários de tal amplitude que, no final das contas, acabam por **conferir ao gestor a prerrogativa de efetuar contratações para questões do cotidiano administrativo, as quais não guardam qualquer semelhança com os requisitos característicos da necessidade temporária de excepcional interesse público.**



- Com base no art. 27 da Lei Federal nº 9.868/1999, e visando assegurar a segurança jurídica, o efeito temporal da declaração de inconstitucionalidade deve ser modulado, fixando-se como termo “a quo” 180 (cento e oitenta) dias da data da publicação do acórdão. (TJPB, ADI 0800323-12.2022.8.15.0000, Rel. Desembargadora Agamenilde Dias Arruda Vieira Dantas, j. 30/10/2023). *Destaquei*.

Quanto ao vício de forma, a autora disse que não foi apresentada justificativa legal para as contratações de servidores por excepcional interesse público, com ato publicado em 04/08/2021, no sentido que não foram indicadas as hipóteses previstas no art. 2º da LCM nº 109/2014 que justificassem as referidas contratações, de modo a violar a obrigatoriedade de motivação dos atos administrativos. Também disse que não houve a seleção prévia para as contratações, requisito previsto no art. 3º da LCM nº 109/2014, e a devida publicização de tais atos.

O primeiro réu sustentou a inexistência de vício de forma, argumentando que não houve irregularidade na publicação do ato de contratação em virtude de inexistir disposição legal sobre como deve ser feita a publicação.

Sobre as contratações temporárias, foi juntado o ato publicado no veículo de divulgação do município (ids. 48933963 – Págs. 9 a 37 e 58004729), o qual trata, em síntese, do extrato do ato, especificando o servidor contratado, o período da contratação (todas de 180 dias, referentes ao período de 01 de julho até 31 de dezembro de 2021), o órgão a que o servidor estaria vinculado, o valor da remuneração e a função a ser desempenhada.

Em complemento, o primeiro réu também disponibilizou um *link*, da plataforma *Google Drive*, contendo os instrumentos contratuais assinados pelos servidores e pelo prefeito (id. 58719864), podendo ser observado que foram realizadas diversas contratações para as secretarias de planejamento, infraestrutura, assistência social, agricultura e meio ambiente, cultura e finanças, bem como para o gabinete do prefeito e para as áreas de saúde e educação.



Além disso, as contratações se deram para preenchimento de cargos nas mais variadas funções, como, padeiro, tecnólogo em alimentos, auxiliar operacional em serviços diversos, enfermeiro, assistente administrativo, eletricista, gari, médico, motorista, operador de maquinas pesadas, dentre outras.

Depreende-se que não houve processo seletivo prévio à admissão dos servidores contratados, que somente poderia ser dispensado, nos termos da lei municipal, no caso de atendimento de estados de emergência, calamidade pública e/ou surtos endêmicos, epidêmicos e pandêmicos.

É muito claro que as contratações de profissionais que exerceram atividades permanentes da administração e não estão vinculados a unidades ou órgãos de saúde não foram admitidos com o objetivo de atender às demandas decorrentes dos eventos da pandemia do COVID-19. Inclusive, o Município de Sousa afirmou que várias contratações temporárias não foram realizadas com o objetivo de preencher vagas no combate à pandemia e sim para preencher cargos advindos de programas sociais sem caráter permanente e/ou para manter o fornecimento de serviços essenciais, os quais também não são especificados no ato publicado nem nos contratos assinados.

Como se sabe, o princípio da motivação dos atos administrativos, em síntese, diz respeito à obrigação que a Administração Pública tem de fundamentar adequadamente as suas decisões (conforme art. 2º, VII da Lei nº 9.784/1999, aplicável por analogia) e, neste ponto, entendo que a presunção de legitimidade que reveste os atos administrativos cedeu à constatação documentada no sentido de que não se observou a imposição legal de que o recrutamento fosse precedido de processo seletivo, de modo que as contratações foram maculadas na origem.

Nesse contexto, esclareço que a alegação do primeiro réu de que não há forma pré-definida em lei sobre a forma de publicização dos atos administrativos é refutada pelo próprio dispositivo em comento, uma vez que a legislação municipal estabelece os casos ensejadores da contratação por excepcional interesse público, bem como a forma e a duração



da contratação, a forma e o local de publicização, a forma de remuneração e demais questões referentes ao vínculo contratual (ids. 52369620 e 52369621) e, neste ponto, não foi observada a necessidade de realização de processo seletivo simplificado, repita-se.

Em relação ao desvio de finalidade, a autora alegou que, havendo eventual contratação com o objetivo de angariar servidores para o combate à pandemia do COVID-19, a qual não foi especificada, estaria caracterizada o interesse político do segundo réu ao realizar contratações para as mais diversas funções, havendo apadrinhamento político. Disse que tal ponto também restaria caracterizado pelo fato de que as modificações na LCM nº 109/2014 ocorreram 8 (oito) dias antes do termo inicial das contratações e que o segundo réu ostenta um padrão de não realização de concurso público em seus mandados de prefeito.

Não foram produzidas provas pela autora no sentido de que os profissionais admitidos para os contratos temporários possuíam relação de apadrinhamento político com o segundo réu. Assim, embora seja óbvia que a contratação direta sem concurso possibilita que favoritismos e escolhas pessoais onde deveria imperar a impessoalidade, meras especulações não servem para anular o ato por desvio de finalidade especificamente quanto a esta alegação de ilegalidade.

Quanto ao pleito de condenação do segundo réu ao pagamento de perdas e danos (art. 11 da Lei nº 4.717/1965), concernentes aos “*valores gastos com os servidores contratados até a data da efetiva suspensão dos contratos*”, observo que tais danos não foram demonstrados pelo autor, de modo que não há indicação de que os servidores contratados não desempenharam as suas respectivas funções. Somente na hipótese de comprovação de que pagamento de serviços não prestados, ou seja, sem a contraprestação com efetivo prejuízo aos cofres públicos, haveria margem para essa responsabilização do gestor, o que não se verifica na espécie. Do contrário, haveria enriquecimento indevido do ente público. Nesse sentido:

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS. FUNDAMENTAÇÃO RECURSAL DEFICIENTE. SÚMULAS 284 E 283 DO STF. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA SEM PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO. PRESTAÇÃO EFETIVA DOS SERVIÇOS



CONTRATADOS. NECESSIDADE DOS SERVIÇOS. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE LESÃO AO ERÁRIO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO. NÃO CABIMENTO. CONFORMIDADE DO ACÓRDÃO RECORRIDO. SÚMULA 83/STJ. 1. O presente recurso foi interposto na vigência do CPC/2015, razão pela qual incide o Enunciado Administrativo n. 3/STJ: "Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC". 2. Não há falar em violação do art. 1.022 do CPC/2015, quando o acórdão se manifesta de maneira clara e fundamentada a respeito das questões relevantes para o deslinde da controvérsia e que a aplicação do direito ao caso, ainda que por solução jurídica diversa da pretendida por um dos litigantes, não induz negativa ou ausência de prestação jurisdicional. 3. No caso, Tribunal a quo, posto a irregularidade constatada, firmou conclusão de que não demonstrada a ocorrência de lesão ao erário nem a falta da prestação dos serviços contratados e de sua necessidade, a amparar a pretensão de ressarcimento, sob pena de enriquecimento ilícito da administração. 4. Configurada a deficiência da fundamentação recursal pela não impugnação dos referidos fundamentos do acórdão, por si sós suficientes à manutenção do resultado, e pela alegação de violação de artigos legais sem comando normativo apto a sustentar a tese recursal. Inteligência das Súmulas 283 e 284 do STF. 5. O acórdão recorrido está **em conformidade com a jurisprudência do STJ, que entende "indevido o ressarcimento ao Erário dos valores gastos com contratações, sem concurso público, pelo agente público responsável quando efetivamente houve contraprestação dos serviços, para não configurar enriquecimento ilícito da Administração"** (REsp 575.551/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, DJe 30/4/2009). Nesse mesmo sentido: AgInt no REsp 1.593.170/RJ, rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 17/12/2020; AgInt no AREsp 1.585.674/SP, rel. Min. Assusete Magalhães,



Segunda Turma, DJe 10/6/2020; AgInt no REsp 1.451.163/PR, rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 11/6/2018. 6. Agravo interno não provido.” (STJ - AgInt no REsp n. 2.005.884/MG, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 9/11/2022, DJe de 14/11/2022.).

Destaquei.

“EMENTA: APELAÇÕES CÍVEIS. SEGUNDO RECURSO. PRESSUPOSTO OBJETIVO DESATENDIDO. INADMISSÃO. AÇÃO POPULAR. CERCEAMENTO DE DEFESA INOCORRENTE. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM PRESENTE. VIA ELEITA ADEQUADA. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDOR. MUNICÍPIO DE ALTO DO RIO DOCE. PROCESSO SELETIVO INEXISTENTE. ART. 2º DA LEI MUNICIPAL Nº 502, DE 2009. VIOLAÇÃO. CONTRATO NULO. SERVIÇOS PRESTADOS. AUSÊNCIA DE PERDA PATRIMONIAL. RESSARCIMENTO INDEVIDO. SEGUNDO RECURSO NÃO CONHECIDO, PRIMEIRO PARCIALMENTE PROVIDO E TERCEIRO NÃO PROVIDO. 1. A falta de preparo, quando não há isenção, torna o recurso deserto e, portanto, inadmissível. 2. O cerceamento de defesa ocorre quando o órgão judicial impede a produção de prova necessária e pertinente. O indeferimento de prova desnecessária não configura o vício. 3. O legitimado para a causa é aquele que integra a lide como possível credor ou como obrigado, mesmo não fazendo parte da relação jurídica material. 4. Proposta a ação com o objetivo de anular contrato firmado pelo Município, tem-se por presente a sua legitimidade passiva ad causam. 5. Os funcionários públicos participantes da elaboração do ato impugnado são partes passivas legítimas na ação popular (art. 6º da Lei nº 4.717, de 1965). **6. A ação popular é instrumental idôneo para invalidar conduta causadora de lesão aos bens públicos protegidos pela norma inserta no art. 5º, XXIII, da Constituição da República e buscar o ressarcimento dos danos porventura advindos do ato irregular.** 7. A regra, quanto à admissão



no serviço público, é a seleção em concurso. Em caráter excepcional, o funcionário pode ser contratado, desde que haja extraordinário interesse público e o serviço seja temporário, caso em que o contrato é regido pelo Direito Administrativo. 8. No Município de Alto do Rio Doce, nas hipóteses previstas no art. 2º da Lei municipal nº 502, de 08.04.2009, que regulamentou o art. 37, IX, da Constituição da República, é possível a contratação de funcionário mediante processo seletivo simplificado. 9. Todavia, patenteado que o serviço contratado está ligado à atividade permanente da Administração, e que a contratação não foi precedida de processo de seleção, o contrato é nulo. **10. O ressarcimento ao erário pressupõe comprovada perda patrimonial para os cofres públicos. Assim, a despeito da irregularidade da contratação da mão de obra, se os serviços contratados foram efetivamente prestados, inviável falar-se em devolução dos valores despendidos com a contratação irregular. Entender o contrário levaria ao enriquecimento sem causa do ente público contratante.** 11. Segunda apelação não conhecida. 12. Primeira e terceira apelações conhecidas, provida parcialmente aquela para excluir a condenação em ressarcimento ao erário e não provida esta, rejeitadas quatro preliminares.” (TJMG - Apelação Cível 1.0021.16.001261-9/001, Relator(a): Des.(a) Caetano Levi Lopes , 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 22/03/2022, publicação da súmula em 30/03/2022). *Destaquei*

Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTE EM PARTE O PEDIDO** para declarar a nulidade das contratações por excepcional interesse público, realizadas pelo Município de Sousa em 01/07/2021 e publicadas em 04/08/2021 na edição nº 379 do Jornal Oficial do Município de Sousa, bem como as demais prorrogações de tais contratos (id. 48933963).



Por consequência, obrigo os réus a comprovarem as rescisões dos contratos e/ou dos aditivos e prorrogações respectivos, bem como o afastamento ou dispensa de todos servidores temporários admitidos pelo ato reconhecidamente nulo, no prazo de até 60 (sessenta) dias.

Assim, resolvo o mérito do processo conforme art. 487, I, do Código de Processo Civil.

A autora sucumbiu em parcela mínima do pedido e não responde por custas nem honorários (art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal). Condeno os réus ao pagamento de honorários advocatícios, em rateio, que arbitro no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), na forma do art. 85, §8º do CPC. O primeiro réu é legalmente isento do pagamento de custas (art. 29, da Lei Estadual nº 5.672/92), devendo o segundo réu arcar com 50% das custas do processo (art. 12 da Lei nº 4.717/1965).

Por fim, em vista da gravidade dos fatos certificados no id. 52969446, com a narração de episódio no qual o destinatário de mandado judicial teria menosprezado e intimidado oficial de justiça no exercício de sua função ou em virtude dela, remetam-se cópia da mencionada certidão ao Ministério Público para as providências que entender cabíveis e dê-se ciência de tal providência ao oficial de justiça.

Sentença sujeita ao reexame necessário, considerando a improcedência do pedido de condenação em pagamento de perdas e danos (art. 19, da Lei nº 4.717/65). Assim, no caso de interposição de apelo, intime-se a parte contrária para as contrarrazões e, oportunamente, remetam-se os autos à instância superior, independente de novo despacho.

Após o trânsito em julgado desta sentença, não havendo requerimentos pendentes de apreciação, arquivem-se os autos com as cautelas legais, independentemente de nova conclusão.

Publicação e registro eletrônicos. Intimem-se. **Ciência ao Ministério Público.**

Sousa, data e assinatura eletrônicas.



NATAN FIGUEREDO OLIVEIRA

Juiz de Direito

[1] SILVA, José Afonso da. Ação popular constitucional: doutrina e processo. Malheiros: São Paulo, 2013.

