



10/09/2025

Número: **0042728-42.2017.8.06.0091**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **1ª Vara Cível da Comarca de Iguatu**

Última distribuição : **14/01/2021**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Liminar**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Advogados
LINDOVAN DA SILVA OLIVEIRA (AUTOR)	
	RONNEY CHAVES PESSOA (ADVOGADO) ISRAEL MAIA PORTELA (ADVOGADO) MOELBA COSTA PIRES (ADVOGADO) GABRIELA LEITE PEREIRA (ADVOGADO)
COOPERATIVA DE TRABALHO DE ATENDIMENTO PRE-HOSPITALAR LTDA - COAPH (REU)	
	WEBER BUSGAIB GONCALVES (ADVOGADO) KARINE FARIAS CASTRO (ADVOGADO) RAQUEL ARRAIS ROCHA CUNHA PORTO (ADVOGADO) YURI TELES PAMPLONA (ADVOGADO) MANUEL LUIS DA ROCHA NETO (ADVOGADO) ANTONIO CLETO GOMES (ADVOGADO) FABIA AMANCIO CAMPOS (ADVOGADO) RODRIGO JEREISSATI DE ARAUJO (ADVOGADO) Nelson Bruno do Rego Valença (ADVOGADO) ANDRE RODRIGUES PARENTE (ADVOGADO) DANIEL CIDRAO FROTA (ADVOGADO) MARCIO RAFAEL GAZZINEO (ADVOGADO)
MUNICIPIO DE IGUATU (REU)	
Prefeito Municipal de Iguatu – Ednaldo de Lacerda Goulas (REU)	
FUNDACAO DE SAUDE PUBLICA DO MUNICIPIO DE IGUATU (REU)	
Superintendente da Fundação de Saúde Pública do Município de Iguatu, Patricia Neila Diniz (REU)	
FABRICIA MENDONCA CALIXTO (REU)	
CARLOS ROBERTO COSTA FILHO (REU)	
	FRANCISCO EDMILSON ALVES ARAUJO FILHO (ADVOGADO)

Outros participantes	
PROCURADORIA GERAL DE JUSTICA (TERCEIRO INTERESSADO)	
Documentos	

Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
173569199	09/09/2025 13:20	Sentença	Sentença



ESTADO DO CEARÁ

PODER JUDICIÁRIO

1ª VARA CÍVEL DA COMARCA DE IGUATU

SENTENÇA

1. Relatório

Trata-se de Embargos de Declaração opostos pelo **MUNICÍPIO DE IGUATU**, devidamente qualificado nos autos, em face da sentença proferida no bojo da presente Ação Popular, a qual foi ajuizada por **LINDOVAN DA SILVA OLIVEIRA** em desfavor da **FUNDAÇÃO DE SAÚDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE IGUATU (FUSPI)**, do próprio **MUNICÍPIO DE IGUATU**, de seus respectivos gestores, e, posteriormente, com a inclusão no polo passivo, da **COOPERATIVA DE TRABALHO DE ATENDIMENTO PRÉ-HOSPITALAR LTDA – COAPH**.

A demanda original visava à anulação do Pregão Presencial nº 01.06.001/2017 – FUSPI e do contrato dele decorrente, cujo objeto consistia na contratação de serviços de profissionais de saúde para atuação no Hospital Regional de Iguatu, sob o argumento central de que tal prática configuraria burla à regra constitucional do concurso público, insculpida no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, caracterizando ato lesivo à moralidade administrativa e ao patrimônio público.

Após regular instrução processual, este Juízo proferiu sentença de mérito (ID 152896142), julgando procedentes os pedidos formulados na exordial. Na referida decisão, foram proferidas as seguintes determinações: **a)** a declaração de nulidade do Pregão Presencial nº 01.06.001/2017 – FUSPI, do contrato administrativo nº 20.06.001/2017 – FUSPI e de quaisquer termos aditivos e contratos subsequentes com o mesmo objeto celebrados entre a FUSPI e a COAPH; **b)** a proibição à FUSPI e ao 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, com cominação de multa pessoal aos gestores em caso de descumprimento; **c)** a determinação para que a FUSPI, sob supervisão do Município, apresentasse, no



prazo de 30 (trinta) dias, um Plano de Organização Administrativa, Financeira e de Pessoal, com cronograma para a realização de concurso público a ter seu edital publicado em até 180 (cento e oitenta) dias; **d**) a determinação para que a FUSPI, no prazo de 90 (noventa) dias, criasse e mantivesse atualizado um portal eletrônico de transparência, em conformidade com a Lei de Acesso à Informação; e **e**) a fixação de multa diária, de caráter pessoal aos gestores, em caso de descumprimento das determinações constantes dos itens "c" e "d". Na mesma oportunidade, foi concedida tutela provisória para garantir o cumprimento imediato das obrigações de fazer e não fazer.

Inconformado, o MUNICÍPIO DE IGUATU opôs os presentes Embargos de Declaração (ID 154895976), sustentando a existência de vícios no julgado. Em suas razões, o embargante alega, em síntese, a ocorrência de **omissão** quanto à tese de repercussão geral firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 684.612 (Tema 698), que admite, em caráter complementar, a contratação de Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) para suprir déficit de profissionais na área da saúde, o que, segundo o embargante, teria sido vedado de forma absoluta pela sentença. Argui, ademais, a ocorrência de **erro material por julgamento *ultra/extra petita***, ao argumento de que as determinações contidas nos itens "b", "c", "d" e "e" do dispositivo sentencial extrapolaram os limites do pedido formulado na petição inicial. Por fim, prequestiona a matéria para fins de interposição de recursos às instâncias superiores.

Instado a se manifestar, o autor popular apresentou impugnação aos embargos (ID 160255397), rechaçando a existência dos vícios apontados. Sustentou que a FUSPI, por ser entidade pública, está adstrita à regra do concurso público e que as determinações da sentença são consequências lógicas e necessárias da anulação do ato ilegal, visando garantir a efetividade da tutela jurisdicional. Apontou, ainda, a continuidade das práticas irregulares pela municipalidade, mediante nova contratação emergencial com a empresa Plural Med Gestão Hospitalar S.A., e mencionou a existência de decisão da Justiça do Trabalho que reconheceu a fraude ao cooperativismo por parte da COAPH.

Por meio do despacho de ID 167808136, este Juízo determinou a intimação do Ministério Público para se manifestar sobre as petições e documentos juntados após a prolação da sentença, sinalizando a possibilidade de atribuição de efeitos infringentes aos embargos, dada a complexidade do caso.

Em atendimento, o Município de Iguatu e a FUSPI juntaram aos autos o "Relatório Técnico Detalhado" (ID 166907092), onde expõem a atual estrutura organizacional do Hospital Regional de Iguatu e apresentam um plano de transição para um modelo de gestão por Organização Social (OS) para aproximadamente 90% dos serviços, em linha com a política adotada pelo Governo do Estado do Ceará.

O Ministério Público, em sua manifestação de ID 170819373, opinou pelo acolhimento parcial dos embargos com efeitos infringentes. O *Parquet* concordou com o mérito da sentença quanto à necessidade de realização de concurso público e à ilegalidade da terceirização contínua das atividades-fim. Contudo, ponderou sobre a necessidade de se evitar a interrupção abrupta dos serviços essenciais de saúde, sugerindo a modulação dos efeitos da decisão. Propôs, assim, a concessão de um prazo de 30 (trinta) dias para que o Município e a FUSPI elaborem um plano de transição e de 06 (seis) meses para a realização do concurso público, período durante o qual seria permitida, excepcionalmente, a manutenção de contratação temporária para garantir a continuidade assistencial. Refutou, por fim, a tese de julgamento *extra petita*, afirmando que as determinações sentencias são consequências lógicas da procedência do pedido principal.

Vieram os autos conclusos para julgamento.



É o relatório. **Decido.**

2. Fundamentação

Do Juízo de Admissibilidade dos Embargos de Declaração

Os Embargos de Declaração opostos pelo Município de Iguatu são tempestivos e preenchem os pressupostos formais de admissibilidade previstos no artigo 1.022 e seguintes do Código de Processo Civil. O recurso aponta supostas omissões e erro material que, em tese, justificam sua análise, pleiteando, inclusive, a atribuição de efeitos infringentes para modificar o julgado. Diante da complexidade da matéria e da superveniência de novos fatos e manifestações relevantes, notadamente o parecer do Ministério Público e os planos de reestruturação apresentados pela municipalidade, a análise aprofundada dos vícios alegados se faz necessária, admitindo-se, desde logo, a possibilidade de modificação do julgado, caso o saneamento dos pontos controvertidos assim o exija. Portanto, **conheço** dos presentes embargos.

Da Análise dos Vícios Apontados pelo Município de Iguatu

Da Alegada Omissão quanto ao Tema 698 do Supremo Tribunal Federal

O Município embargante sustenta que a sentença incorreu em omissão ao impor uma vedação absoluta à celebração de novos contratos com entidades do terceiro setor, desconsiderando a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 684.612 (Tema 698), que admite a contratação de Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) como um dos meios para suprir o déficit de profissionais na área da saúde.

Contudo, esta alegação não merece acolhida.

O referido precedente reconhece que a intervenção judicial em políticas públicas não viola o princípio da separação de poderes em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, e que a decisão judicial, como regra, deve *apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado*.

A decisão combatida fez exatamente isso: fixou a *finalidade* (regularização definitiva do quadro de pessoal para a prestação de serviço de saúde) e determinou que o Município apresentasse um *plano* (Plano de Organização Administrativa, Financeira e de Pessoal), o qual deveria incluir um cronograma detalhado para a realização de concurso público.

A ressalva de que "o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)" (tese 3 do Tema 698, Id. 158345279), não concede à Administração Pública uma carta branca para perpetuar modelos de contratação que historicamente se revelaram precários e insuficientes, como o contrato com a *COAPH*, cuja irregularidade já foi, inclusive, objeto de declaração de nulidade nesta Ação Popular.

A ideia do art. 37, II e IX, da Constituição Federal, reiterada na jurisprudência dos Tribunais Superiores, é que o concurso público é a regra de ingresso no serviço público, enquanto a contratação temporária e a terceirização de atividades-fim são exceções restritas a situações de *excepcional interesse público e transitoriedade*.



A Lei Municipal nº 2.740/2019, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, embora seja um instrumento legal para a complementação dos serviços públicos, não pode ser invocada para justificar a precarização do quadro de pessoal ou a burla à regra constitucional do concurso público para atividades essenciais e permanentes, como a prestação de serviços médicos hospitalares em um Hospital Regional. A *complementaridade* deve ser efetiva e comprovada, não uma mera substituição da responsabilidade estatal pela via indireta sem o devido controle e a garantia da estabilidade e qualidade que o concurso público busca assegurar.

A necessidade de um quadro mínimo de servidores efetivos no Hospital Regional de Iguatu é premente e inafastável. O histórico de abuso de contratos temporários e a utilização de empresas do terceiro setor, com indícios de superfaturamento e simulação de profissionais de saúde como cooperados ou associados, demonstram uma tentativa sistemática de burlar a legislação trabalhista e administrativa.

A cooperativa condenada, COAPH, deixou um legado de abandono de escalas médicas, o que, de forma pública e notória, resultou em mortes e lesões graves a pacientes no hospital. Essa falha reiterada na prestação de serviço, mesmo diante do recebimento de vultosos recursos públicos, evidencia a ineficácia e o risco de se basear a totalidade dos serviços essenciais em vínculos precários.

A situação de calamidade e desassistência, fartamente documentada nos autos, não deixa margem para outra interpretação que não a da necessidade urgente de regularização por meio de concurso público.

A nomeação de um quadro mínimo de servidores efetivos no Hospital Regional de Iguatu é fundamental para restabelecer a segurança e a continuidade dos serviços de saúde, independentemente das constantes alterações de gestores municipais.

A experiência histórica do hospital demonstra que a dependência excessiva de contratos temporários e de terceirizações com entidades do terceiro setor resultou em graves prejuízos para a população.

A instituição de um quadro permanente através de concurso público assegura a formação de uma equipe técnica estável e com memória institucional, capaz de manter a qualidade e a regularidade do atendimento mesmo durante períodos de transição política e administrativa. Embora a complementaridade dos serviços por meio de Organizações Sociais (OS) ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) não seja vedada, a existência de um núcleo de servidores efetivos é a garantia de que as atividades-fim do hospital não serão interrompidas ou precarizadas, cabendo ao próprio município definir os cargos mínimos necessários para o funcionamento adequado da unidade hospitalar.

A sentença, ao exigir um plano e um cronograma para o concurso, está permitindo à Administração a escolha dos *meios* mais adequados, desde que compatíveis com a Constituição, sem, contudo, compactuar com a perpetuação da irregularidade.

Portanto, não há omissão ou contradição no julgado quanto à observância do Tema 698 do STF, mas sim uma aplicação coerente das diretrizes constitucionais e jurisprudenciais que visam a reorganização e a adequação do serviço público de saúde.

De toda forma, esclareço que não há vedação à complementaridade dos serviços por meio de Organizações Sociais (OS) ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), cabendo ao próprio município definir os cargos mínimos necessários para o funcionamento adequado da unidade hospitalar, podendo levar em conta a previsão de redução de demanda decorrente da futura instalação do Hospital Regional do Centro Sul (HRCS), conforme decidido na **Ação Civil Pública 3002820-14.2023.8.06.0091**.

Do Alegado Julgamento Extra Petita



O embargante sustenta que as determinações contidas nos itens "b", "c", "d" e "e" do dispositivo da sentença seriam *extra petita*, por não constarem expressamente do rol de pedidos da petição inicial. A tese não se sustenta.

O processo coletivo, especialmente a Ação Popular, é regido por princípios que flexibilizam a rigidez da adstrição ao pedido, conferindo ao julgador uma margem de atuação mais ampla para garantir a efetiva tutela do interesse público e a restauração da legalidade. As determinações impostas na sentença não são autônomas ou desconexas da causa de pedir, mas sim consequências lógicas e necessárias do acolhimento do pedido principal, qual seja, a anulação do ato administrativo lesivo. Uma vez declarada a nulidade da contratação por burla ao concurso público, a simples anulação do contrato seria medida inócua se não acompanhada de providências que impeçam a reiteração da conduta ilícita e que determinem a correção da irregularidade estrutural que a originou.

A **proibição de novas contratações similares** (item 'b') constitui tutela inibitória, plenamente admitida pelo ordenamento jurídico (art. 497, parágrafo único, do CPC), e visa a impedir que a Administração, logo após a anulação de um contrato, celebre outro de mesma natureza, frustrando o resultado útil do processo.

A **determinação de apresentação de um plano de organização com cronograma para concurso público** (item 'c') é uma medida estruturante que ataca a causa do problema. Como já mencionado, está em perfeita sintonia com o Tema 698 do STF, que orienta o Judiciário a fixar finalidades e determinar a apresentação de planos pela Administração. Seria um contrassenso anular a terceirização irregular sem determinar o meio constitucionalmente adequado para a regularização do quadro de pessoal.

A **ordem para criação de um portal de transparência** (item 'd') decorre diretamente do princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da CF) e da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Em um contexto de reconhecida ilegalidade na gestão de recursos públicos, a imposição de medidas que reforcem o controle social é um desdobramento natural e necessário da tutela da moralidade administrativa.

Por fim, a **fixação de multa coercitiva (astreinte)** (item 'e'), inclusive de caráter pessoal aos gestores, é instrumento processual legítimo para assegurar o cumprimento das obrigações de fazer e não fazer impostas na decisão, conforme autorizam os artigos 139, IV, 536 e 537 do CPC.

Dessa forma, as medidas determinadas na sentença não configuram julgamento *extra petita*, mas sim um provimento jurisdicional completo e efetivo, que não se limita a anular o ato passado, mas busca corrigir a ilegalidade de forma estrutural e prevenir sua repetição futura. Portanto, **rejeito** a alegação de vício *extra petita*.

De toda forma, apesar da rejeição das teses de omissão e de julgamento *extra petita*, é inegável que a substituição imediata de centenas de profissionais de saúde, que hoje atuam no Hospital Regional de Iguatu por meio de contratação terceirizada, por servidores concursados é uma medida logisticamente complexa e inexequível a curto prazo.

A manifestação do Ministério Público, nesse sentido, é de extrema pertinência ao alertar para o risco de "solução de continuidade" na prestação dos serviços de saúde, o que representaria um dano ainda maior à população. O direito à saúde deve ser protegido em sua dimensão prática, e a decisão judicial deve sopesar os bens jurídicos em conflito, buscando a solução que melhor harmonize a restauração da legalidade com a continuidade do serviço essencial.



Ademais, o cenário fático se alterou significativamente com a notícia da construção do novo Hospital Regional do Centro Sul (HRCS) pelo Governo do Estado, um equipamento de grande porte que, ao entrar em operação, absorverá a demanda de média e alta complexidade hoje suportada pelo hospital municipal.

Essa nova realidade, conforme exposto pelo Município no relatório de ID 166907092, impactará diretamente na necessidade de pessoal da FUSPI, que poderá retornar a um perfil de atendimento estritamente municipal. Este fator deve ser considerado no planejamento de um futuro concurso público, que precisa ser dimensionado de forma racional e sustentável.

Diante desse contexto, e acolhendo a razoável proposta do Ministério Público, é imperativo modular os efeitos da sentença para estabelecer um cronograma de transição que permita à Administração Pública se reorganizar, realizar os estudos técnicos necessários e promover o concurso público sem comprometer a assistência à saúde.

Assim, as obrigações de fazer e não fazer contidas nos itens "b" e "c" da sentença original serão readequadas para refletir um plano de transição exequível, que concilie a urgência da regularização com a necessidade de planejamento e a garantia da continuidade do serviço público.

Por fim, ressalto que as mesmas providências foram determinadas na **Ação Civil Pública 3002820-14.2023.8.06.0091**, o qual pode ser qualificado como um processo estruturante, indispensável para resolver problemas sociais e coletivos enraizados, através da reorganização e reestruturação de uma instituição ou política pública falha.

3. Dispositivo

Ante o exposto, **conheço** dos Embargos de Declaração opostos pelo **MUNICÍPIO DE IGUATU** (ID 154895976) e, no mérito, **ACOLHO-OS PARCIALMENTE**, para, mantendo o núcleo da decisão de mérito que reconheceu a ilegalidade da contratação e a necessidade de concurso público, modular os efeitos da sentença de ID 152896142, que passa a vigorar com as seguintes alterações e acréscimos:

a) MODIFICO o item "c" do dispositivo da sentença para determinar que a **FUNDAÇÃO DE SAÚDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE IGUATU (FUSPI)** e o **MUNICÍPIO DE IGUATU**, de forma solidária, apresentem a este Juízo, no prazo improrrogável de **180 (cento e oitenta) dias**, a contar da intimação desta decisão, um **Plano de Transição e Reorganização Administrativa, Financeira e de Pessoal**.

b) MODIFICO o item "b" do dispositivo da sentença para esclarecer que, durante o prazo estabelecido para a transição e realização do concurso público, fica autorizada, em caráter excepcionalíssimo e com a devida motivação, a manutenção ou celebração de contratos temporários estritamente necessários para evitar a interrupção dos serviços essenciais de saúde. Fica mantida, contudo, a proibição de novas contratações que visem perpetuar o modelo de terceirização irregular de mão de obra para atividades-fim, em especial através de cooperativas, sob pena de aplicação das sanções já previstas.

Esclarecer/ajustar que, no caso concreto, a instituição de um quadro mínimo permanente através de concurso público assegura a formação de uma equipe técnica estável e com memória institucional, capaz de manter a qualidade e a regularidade do atendimento mesmo durante períodos de transição política e administrativa. Não há vedação à complementaridade dos serviços por meio de Organizações Sociais (OS) ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), exceto a COAPH, cabendo ao próprio município, em plano a ser apresentado, definir os cargos mínimos necessários para o funcionamento adequado da unidade



hospitalar, podendo levar em conta a previsão de redução de demanda decorrente da futura instalação do Hospital Regional do Centro Sul (HRCS);

c) ESCLAREÇO que a multa pessoal fixada no item "e" do dispositivo da sentença original incidirá sobre o patrimônio dos gestores em caso de descumprimento injustificado das **novas obrigações e dos novos prazos** estabelecidos nesta decisão.

d) MANTENHO inalterados os demais termos da sentença de ID 152896142, notadamente a declaração de nulidade do Pregão Presencial nº 01.06.001/2017 FUSPI e do contrato dele decorrente (item 'a'), a determinação para criação e manutenção do portal de transparência (item 'd'), e a condenação em honorários advocatícios.

Tendo em conta que o objeto da Ação Civil Pública 3002820-14.2023.8.06.0091 é mais amplo (processo estrutural), a execução do Plano de Organização Administrativa, Financeira e de Pessoal e efetivação ou novos ajustes de itens correlatos da presente Ação Popular serão realizados naquele processo (ACP), com protagonismo do Ministério Público, justamente para evitar duplicidade de atos e tumulto processual. Nesta ação popular ocorrerá apenas a execução dos honorários advocatícios. Junte-se cópias das sentenças na ACP 3002820-14.2023.8.06.0091.

Determino o apensamentos dos autos.

Intimem-se, inclusive o Ministério Público.

Expedientes necessários.

Iguatu/CE, data da assinatura.

Carlos Eduardo Carvalho Arrais

Juiz de Direito

