

## 137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza - Defesa da Saúde Pública

Nº MP: 09.2020.00005306-1

Classe: Procedimento Administrativo

**EMENTA: CONCURSO PÚBLICO DO INSTITUTO DR. JOSÉ FROTA. "PLANO DE CONTINGÊNCIA" APRESENTADO E COM PARECER FAVORÁVEL DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO NAS MANIFESTAÇÕES DE VONTADE DA ADMINISTRAÇÃO, FUNDAMENTADAS NA CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE, QUE NÃO SEJAM ILEGAIS, IRRAZOÁVEIS OU DESPROPORCIONAIS. AUSÊNCIA PROVIDÊNCIAS, EXTRAJUDICIAIS OU JUDICIAIS, A SEREM ADOTADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NO SENTIDO DE IMPEDIR A REALIZAÇÃO DO CERTAME, TENDO EM VISTA AS MEDIDAS APRESENTADAS PELOS RESPONSÁVEIS PARA PROTEÇÃO E CONTROLE DA DISSEMINAÇÃO DA COVID-19 E O PARECER FAVORÁVEL DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA ESTADUAL. CONTINUIDADE DO PROCEDIMENTO PARA ACOMPANHAMENTO DE EVENTUAIS CONDUTAS DESTOANTES DAS PREVISÕES TRAZIDAS PELO "PLANO DE CONTINGÊNCIA" E ADOÇÃO DAS MEDIDAS PERTINENTES CASO A CASO.**

## MANIFESTAÇÃO

### *I – Do Relatório*

Trata-se de Procedimento Extrajudicial iniciado a partir de RECLAMAÇÃO encaminhada pela Ouvidoria-Geral do MPCE, por intermédio da qual candidato a vagas ofertadas pelo concurso público do Instituto Dr. José Frota - IJF solicitou a adoção de providências por parte do Ministério Público do Estado do Ceará no sentido de que as datas dos testes fossem adiadas, tendo em vista o atual contexto de pandemia de COVID-19.

Em providências iniciais, foi solicitado do IJF manifestação à reclamação.

A Superintendência do IJF, em documentação de fls. 16/18, pontuou, em síntese, sobre a imprescindibilidade da realização do certame público, tendo em vista a carência de profissionais nos quadros de servidores e a necessidade de ampliação da estrutura e da oferta

## 137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza - Defesa da Saúde Pública

de serviços ao SUS.

Em seguida, oficiou-se ao Instituto Municipal de Desenvolvimento de Recursos Humanos – IMPARH, requerendo-se, dentre outros, manifestação acerca da previsão de realização das provas, sobre novo cronograma de concurso e acerca das medidas que seriam adotadas para evitar a disseminação da COVID-19 durante a realização das provas.

Em resposta, fls. 239/249, o IMPARH ponderou:

*"Não obstante, cumpre registrar, desde já, que a pretensão de retomada foi firmada no recrudescimento da situação pandêmica ora vivenciada. Em outras palavras, quer-se dizer que a concretização dos novos cronogramas de atividade dependerá da manifestação positiva das autoridades governamentais competentes, condicionando-se assim ao retorno das atividades letivas presenciais e, conseqüentemente, à liberação do uso da estrutura física da rede pública de ensino municipal e estadual (para a aplicação das provas objetivas). Ou seja: em caso de qualquer retrocesso no controle da pandemia do novo coronavírus ou mesmo no caso de não liberação das escolas públicas (em razão do não retorno das aulas presenciais), os certames serão novamente suspensos e os respectivos calendários de atividades serão reformulados mais uma vez.*

(...)

*Na sequência, dando continuidade à elucidação das demais indagações formalizadas pelo nobre Parquet, há que se ressaltar que serão observados todos os protocolos necessários para diminuir a probabilidade de disseminação de COVID-19 durante a realização das provas, tais como o uso obrigatório de máscara de proteção facial, a disponibilização de álcool gel e aferição de temperatura, assim como a alocação máxima com o número de candidatos correspondente a até, tão somente, 50% (cinquenta por cento) da capacidade total de cada sala de prova, tudo como forma de preservar o distanciamento físico entre os participantes.*

(...)

*Já com relação aos concursandos advindos de outras localidades, presume-se que há a possibilidade de que sejam os mesmos egressos de outros municípios, ou até estados, em que a realidade pandêmica seja distinta daquela presenciada no âmbito do município de Fortaleza, seja em razão de uma maior abertura da economia na circunscrição do ente federativo ou mesmo em função da fase de implementação de medidas que visem um isolamento mais rígido.*

*Contudo, em respeito ao princípio da isonomia que rege os concursos públicos e as seleções públicas ("igualdade para os iguais, e desigualdade para os desiguais, na exata medida das suas desigualdades"), bem como em atenção ao princípio da competição ("ampla concorrência"), o IMPARH não poderá adotar medidas que impeçam a participação de candidatos nesta condição, uma vez que isto refletiria o uso de poder de polícia que ultrapassa a sua competência e que, em última instância, transmudar-se-ia em abuso de autoridade.*

*Destaque-se, entretanto, que isto não significa a inércia do Instituto. Antes, porém, o órgão está comprometido a adotar todos os protocolos exigidos pelo Poder Público para o combate à pandemia de COVID-19, principalmente com relação às medidas de segurança e de controle sanitário, as quais serão comum para todos os candidatos, indistintamente, sejam aqueles residentes/domiciliados em Fortaleza ou aqueles oriundos de localidades diversas.*

*Ademais, se assim não fosse, estar-se-ia maculando os supracitados princípios da isonomia e da competição entre os participantes e, se caso medidas díspares fossem adotadas, até mesmo desrespeitando a autonomia de outros estados e outros municípios, hipótese que, por conseguinte, deturpariam e afrontariam o pacto federativo estabelecido*

## 137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza - Defesa da Saúde Pública

*em nossa Magna Carta de 1988.*  
(...)

Entre uma coisa e outra, esta Especializada passou a receber muitas reclamações, umas encaminhadas pela Ouvidoria-Geral do MPCE e outras recebidas por endereço eletrônico desta Especializada, por meio das quais alguns candidatos solicitavam adoção de providências para o adiamento das provas, enquanto que outros solicitavam que o MP se abstivesse de adotar medidas para retardar o certame.

Diante desse cenário, foi realizada Audiência Extrajudicial com representantes do IJF, do IMPARH, da Vigilância Sanitária do Estado do Ceará, da Associação dos Servidores do IJF, da SMS de Fortaleza, representante dos demandantes, da SESA e de outros órgãos.

Por meio do referido ato, o qual fora transmitido ao vivo pelo Canal MPCE no Youtube, buscou-se obter esclarecimentos sobre a (im) prescindibilidade de realização do certame neste momento, providências que seriam tomadas pelos responsáveis para evitar a disseminação da Covid-19 durante a realização da prova, além das considerações da Vigilância Sanitária do Estado do Ceará quanto à situação em tela. Anote-se que, durante o ato, foi possível observar declarações de apoio à realização do concurso e protestos pelo adiamento do certame.

Como conclusão ao ato, fora requisitado que o IMPARH e o IJF apresentassem um "Plano de Contingência" para a realização do concurso público do IJF, ao passo que fora requisitado que a Vigilância Sanitária apresentasse ao MPCE uma manifestação quanto à viabilidade sanitária da realização das provas nos termos do plano que seria apresentado.

Em seguida, as entidades encaminharam uma minuta do "Plano de Contingência", fls. 359/363, contemplando assuntos como sobre o limite de pessoas em salas de provas (50%), o distanciamento proporcional de 12 m<sup>2</sup> por candidato e a aferição da temperatura e respectiva contraprova.

A Vigilância Sanitária do Estado do Ceará, em um primeiro momento, fls. 378/381, apresentou Parecer favorável à implementação do Plano de Contingência apresentado, mas desde que o referido plano contemplasse alguns outros itens como a forma de uso de EPI-s por colaboradores e a sinalização de orientações de segurança sanitária:

## 137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza - Defesa da Saúde Pública

### PARECER DO PLANO CONTINGÊNCIA PARA REALIZAÇÃO DO CONCURSO PÚBLICO DE CARGOS DE NÍVEL MÉDIO, NÍVEL SUPERIOR E DE MÉDICO DO IJF

Declaramos que o PLANO DE CONTINGÊNCIA PARA REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO DE CARGOS DE NÍVEL MÉDIO, NÍVEL SUPERIOR E DE MÉDICO DO INSTITUTO DR. JOSÉ FROTA-IJF, atende aos requisitos estabelecidos nos Decretos Governamentais do Estado do Ceará e Municipal do município de Fortaleza com relação as medidas de proteção e controle da disseminação do COVID-19, devendo no entanto contemplar os itens que se seguem em anexo.

Somos de parecer **favorável** a implantação do referido Plano de Contingência.

Fortaleza, 18 de setembro de 2020.

  
 Maria Dolores Duarte Fernandes  
 Coordenadora de Vigilância Sanitária  
 SEVIR/COVIS/ SESA-CEARÁ

Diante das considerações da Vigilância Sanitária, oficiamos ao IMPARH e ao IJF para manifestação quanto à adaptação do "Plano de Contingência" aos apontamentos feitos pelo órgão fiscalizador. As instituições apresentaram novo "Plano de Contingência", fls. 392/396, o qual obteve novo Parecer favorável da Vigilância Sanitária, com duas ressalvas:

### PARECER DO PLANO DE CONTINGÊNCIA PARA REALIZAÇÃO DO CONCURSO PÚBLICO DE CARGOS DE NÍVEL MÉDIO, NÍVEL SUPERIOR E DE MÉDICO DO IJF

Declaramos que o Plano de Contingência para realização do Concurso Público de Cargos de Nível Médio, Nível Superior e de Médico o Instituto Dr. José Frota - IJF atende aos requisitos estabelecidos nos Decretos Governamentais do Estado do Ceará e do município de Fortaleza com relação às medidas de proteção e controle da disseminação do COVID-19, devendo, no entanto, rever no item 4. que a temperatura referida nos decretos governamentais, é de 37.5°C. Acrescentar ao final da frase do item 24: "A higienização das mãos com álcool em gel a 70%, deverá ser realizada após aplicação da etiqueta respiratória".

Somos de parecer **favorável** a implantação do referido Plano de Contingência, entretanto, mediante o cumprimento das devidas adequações dos itens 4 e 24.

Fortaleza, 25 de setembro de 2020.

  
 Maria Dolores Duarte Fernandes  
 Coordenadora de Vigilância Sanitária  
 COVIS/SEVIR/SESA-CEARÁ

Assim, oficiamos novamente ao IMPARH (Ofício Nº: 1633/2020/137ªPmJFOR, fl. 401) que, em resposta (fls. 405/414), expôs novo "Plano de Contingência", com os acréscimos sugeridos pela Vigilância Sanitária:

## 137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza - Defesa da Saúde Pública

4. Em cada entrada do local de prova deverá ser garantida a presença de pelo menos 2 (dois) fiscais com termômetro infravermelho para aferição de temperatura. Em caso de aferição de temperatura igual ou superior a 37,5° C (trinta e sete vírgula cinco graus Celsius), o candidato deverá ser submetido a uma contraprova, com a utilização de aparelho reserva. Havendo confirmação de febre, o candidato não poderá adentrar a instituição. Caso sejam constatados sinais evidentes de síndrome gripal e o candidato não apresente atestado médico com liberação para fazer a prova, o mesmo será impedido de adentrar a instituição.
24. Todos os candidatos serão orientados no sentido de que, em caso de tosse ou espirro, deverão os mesmos usar a "ETIQUETA RESPIRATÓRIA", que compreende a utilização do antebraço para proteção das vias respiratórias nos momentos de espirro ou tosse, evitando fazê-los com a utilização das mãos. No presente caso, os candidatos não deverão retirar a máscara sob hipótese alguma, podendo realizar a sua substituição uma vez cessada(o) a tosse ou o espirro. A higienização das mãos e do antebraço do candidato com álcool 70% (setenta por cento) deverá ser realizada após a aplicação da "ETIQUETA RESPIRATÓRIA".

É o resumo, no essencial.

### II – Da Fundamentação

A Constituição Federal, no seu artigo 127, cuidou de estabelecer o papel do Ministério Público frente ao ordenamento jurídico:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

De mais a mais, a Carta de 1988 assim dispõe sobre as funções institucionais do Ministério Público:

Artigo 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...)

II - zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

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;” (...)

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Além disso, verifica-se que a Carta Magna conceituou no art. 197 que “são de relevância pública as ações e serviços de saúde”, e, nesse sentido, observa-se que tais mandamentos constitucionais têm como fito permitir a atuação do Ministério Público, especialmente no caso dos serviços em saúde pública.

É incontroverso, portanto, que a Constituição Federal confere ao *Parquet*, na qualidade de *ombudsman*, a legitimação para atuação frente aos Poderes Públicos em prol da



## 137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza - Defesa da Saúde Pública

sociedade.

Por outro lado, cabe registrar que não toca ao Ministério Público e ao Poder Judiciário tomarem para si competências próprias da esfera do Poder Executivo, o qual se faz acompanhar de equipes técnicas qualificadas para o exercício de suas atribuições.

Já é cediço na doutrina e na jurisprudência que a intervenção judicial em decisões discricionárias da Administração Pública limita-se aos casos em que haja ilegalidade, irrazoabilidade ou desproporcionalidade nas decisões tomadas (ou na omissão). Dito de outra forma, não cabe intervenção judicial no que diz respeito à conveniência e oportunidade utilizada pela Administração em suas manifestações de vontade (exceto nas situações em que a conveniência e a oportunidade tornam-se ilegais, irrazoáveis ou desproporcionais). Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. REMOÇÃO EX-OFFÍCIO. PODER JUDICIÁRIO. CONTROLE DA LEGALIDADE. (REPRESÁLIA). DESVIO DE FINALIDADE. SÚMULA Nº 07/STJ. I. A atuação do Poder Judiciário no controle dos atos administrativos limita-se aos aspectos da legalidade e moralidade, obstaculizado o adentrar do âmbito do mérito administrativo, da sua conveniência e oportunidade.

II. Se o Tribunal a quo, com base na análise do acervo probatório produzido nos autos, reconheceu que a remoção do servidor ocorreu como represália, com desvio de finalidade, infirmar tal entendimento ensejaria o reexame de provas, o que encontra óbice no verbete da Súmula nº 07 deste Tribunal. Recurso não conhecido.

STJ - REsp: 616771 CE 2003/0222386-4, Relator: Ministro FELIX FISCHER, Data de Julgamento: 19/05/2005, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação - DJ: 01/07/2005, p; 599

Como restou demonstrado pelas documentações que repousam nos autos, após a intervenção desta Promotoria de Justiça Especializada, o instituto responsável pela realização das provas cuidou em apresentar "Plano de Contingência", intitulado posteriormente como "Protocolo de Medidas Sanitárias a serem adotadas durante a realização de processos seletivos em Geral", e em fazer as adequações recomendadas pela Vigilância Sanitária Estadual.

De mais a mais, não se pode olvidar de que o IJF é hospital público com elevada procura, devendo prestar a contento os serviços de saúde disponibilizados e, para tanto, deve contar com quadro de pessoal em número capaz de dar vazão à demanda.

Sabe-se que por meio da realização do concurso público pretende-se não só evitar favorecimentos ou perseguições, como se intenta trazer para a administração aquele que se apresenta mais apto ao desempenho das atividades estatais.

Sobre o tema, leciona José dos Santos Carvalho Filho<sup>1</sup>:

*"Concurso Público é o procedimento administrativo que tem, por fim, aferir as aptidões pessoais e selecionar os melhores candidatos ao provimento de cargos e funções públicas."*

<sup>1</sup> Manual de direito administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. P– 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Pg. 415, Atlas, 2017.

## 137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza - Defesa da Saúde Pública

*Na aferição pessoal, o Estado verifica a capacidade intelectual, física e psíquica de interessados em ocupar funções públicas e no aspecto seletivo são escolhidos aqueles que ultrapassam as barreiras opostas no procedimento, obedecida sempre a ordem de classificação. Cuida-se, na verdade, do mais idôneo meio de recrutamento de servidores públicos. Abonamos, então, a afirmação de que o certame público está direcionado à boa administração, que, por sua vez, representa um dos axiomas republicanos."*

Nesse sentido, o preenchimento de cargos por meio de concurso público é a medida mais louvável à luz do ordenamento jurídico pátrio, em obediência aos princípios da impessoalidade e moralidade administrativa.

Ressalte-se que o Ministério Público do Estado do Ceará empreende vários esforços no sentido de obter o preenchimento dos cargos da Administração Pública por servidores efetivos em detrimento da contratação de terceirizados e de contratações temporárias.

Como exemplo, citamos a atuação desta Especializada junto à Rede de Atenção de Saúde Mental do Município de Fortaleza, que resultou no Termo de Ajuste de Conduta Nº01/2017<sup>2</sup>, por intermédio do qual o ente público se comprometeu a realizar concurso público para vários cargos para atuação junto aos equipamentos e saúde mental, e a Ação Civil Pública Nº 0161758-16.2018.8.06.0001, ajuizada pela 1ª Promotoria de Justiça de Fortaleza, com atuação na Defesa do Patrimônio Público<sup>3</sup>, em face do Município de Fortaleza, por intermédio da qual foi pleiteado ao Poder Judiciário que o ente se abstivesse de fazer contratações temporárias para a área da saúde.

Com efeito, consigne-se que, por todo o território brasileiro, embora o atual contexto de pandemia de COVID-19, certames públicos ocorrem ou já contam com datas definidas/previstas para realização das provas, com atenção às precauções de proteção e de controle da disseminação do COVID-19. Citamos como exemplo:

- 1 - O Ministério Público de Minas Gerais deu continuidade a aplicação de provas orais para o concurso para ingresso na carreira de Promotor de Justiça em 14 de julho de 2020<sup>4</sup>;
- 2 - O Ministério da Justiça e Segurança Pública tem provas agendadas para 27 de setembro de 2020<sup>5</sup>;
- 3 - O Ministério Público do Trabalho tem provas agendadas para

<sup>2</sup> <http://www.mpce.mp.br/2017/07/25/prefeitura-de-fortaleza-assina-tac-em-prol-de-melhorias-na-rede-de-atencao-psicossocial-de-fortaleza/>

<sup>3</sup> <http://www.mpce.mp.br/2018/09/12/acao-do-mpce-requer-suspensao-de-selecao-temporaria-do-municipio-de-fortaleza/>

<sup>4</sup> <https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/transmissao-ao-vivo-no-primeiro-dia-de-provas-orais-do-57-concurso-para-promotor-de-justica-chega-a-200-mil-visualizacoes.htm>

<sup>5</sup> [https://www.institutoaocp.org.br/concursos/arquivos/ed\\_horario\\_local\\_mjsp.Pdf?](https://www.institutoaocp.org.br/concursos/arquivos/ed_horario_local_mjsp.Pdf?)



## 137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza - Defesa da Saúde Pública

10/10/2020<sup>6</sup>;

É imperioso deixar destacado que esta Promotoria de Justiça, que é Especializada na Defesa da Saúde Pública, jamais poderia concordar com a realização do certame sem ter observado que as medidas de proteção e controle da disseminação do COVID-19 foram planejadas a contento, tanto que diligenciou à Vigilância Sanitária do Estado do Ceará para que fosse verificado sobre eventuais incompatibilidades de condutas à luz da análise técnica sanitária.

Por seu turno, também é importante pontuar que o *Parquet* não deixará de continuar acompanhando o caso *sub examine*, notadamente com a finalidade de apurar, caso existentes, eventuais condutas destoantes das previsões trazidas pelo "Plano de Contingência" e exigir dos responsáveis explicações, providenciando as medidas entendidas como pertinentes caso a caso.

Além disso, esta Manifestação não impede que o candidato, caso assim deseje, adote providência que entenda ser mais adequada, valendo-se de advogado ou da Defensoria Pública.

De mais a mais, ressalte-se também que não estamos valorando negativamente o princípio da precaução. O Ministério Público do Estado do Ceará se sensibiliza com os números ocasionados pela pandemia causada pela Covid-19 e preocupa-se diariamente com as medidas tomadas pelo poder público para enfrentamento da disseminação do vírus.

Nesse contexto, à título de exemplo, é imperioso pontuar que esta Promotoria de Justiça Especializada (algumas vezes em conjunto com outros órgãos do MPCE e em outras com o MPF) expediu até a presente data mais de 30 (trinta) Recomendações Administrativas relacionadas à atual pandemia, sendo a maioria delas relativas a questões de combate à disseminação do vírus<sup>7</sup>.

No entanto, não podemos nos deslembrar de que o Município de Fortaleza já se encontra na Fase 4 do Plano de Retomada da Economia e conta com novas atividades econômicas autorizadas para funcionamento, dentre as quais, por exemplo, estão o funcionamento de shoppings centers, de feiras livres, o aumento da capacidade de atendimento das academias e eventos em igrejas, clubes e casas de eventos com capacidades limitadas.

Desse modo, pelas diligências realizadas e pelos motivos já expostos, não se observa, no momento, justificativa de intervenção do Ministério Público (extrajudicial ou judicial) no sentido de impedir a realização do certame vindouro.

<sup>6</sup> <https://mpt.mp.br/pgt/trabalho-mpt/procurador/21o-concurso/retomada-das-atividades-do-21o-concurso-publico-para-provimento-de-cargos-de-procurador-do-trabalho/edital-87-2020-retoma-as-atividades-do-21o-concurso.pdf>

<sup>7</sup> <http://www.mpce.mp.br/coronavirus/medidas-do-mpce/>

### 137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza - Defesa da Saúde Pública

---

#### *III – Da Conclusão*

Diante dessas considerações, não vislumbro providências a serem adotadas por esta Promotoria de Justiça no sentido de impedir a realização do certame, tendo em vista as medidas apresentadas pelos responsáveis para proteção e controle da disseminação da Covid-19 e o parecer favorável da Vigilância Sanitária do Estado do Ceará ao "Plano de Contingência".

Por outro lado, entendo pela continuidade do procedimento para acompanhamento de eventuais condutas destoantes das previsões trazidas pelo "Plano de Contingência" e adoção das medidas pertinentes caso a caso.

É como me manifesto.

Encaminhe-se cópia desta Manifestação ao IMPARH, ao IJF e à Vigilância Sanitária Estadual, para conhecimento. Encaminhe-se cópia desta Manifestação, por e-mail, à ASCOM, para que seja providenciada sua publicidade.

Fortaleza, 28 de setembro de 2020.

Ana Cláudia Uchoa de Albuquerque Carneiro  
Promotora de Justiça  
137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza - Defesa da Saúde Pública  
*Assinado por certificação digital*