



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PODER JUDICIÁRIO



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**SEXTA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO**

Apelação cível nº 0010326-62.2016.8.19.0031

Apelante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Apelado: Município de Maricá

Desembargadora Relatora Renata Maria Nicolau Cabo

**ACÓRDÃO**

**Direito Administrativo Ação Civil Pública. Concurso Público. Município de Maricá. Cargos efetivos, comissionados e temporários. Desproporção. Inversão da regra constitucional de primazia do concurso público pela priorização de contratação temporária. Tema 1010 STF. Processo estrutural. Estado de coisas inconstitucional. Tema 698 do STF. Sentença de improcedência. Recurso do autor. Provimento.**

- 1. Investigações do Ministério Público para apurar suposto ato de improbidade e possível irregularidade na composição do quadro de pessoal da Procuradoria do Município de Maricá evidenciou cenário de inversão da regra constitucional de primazia do concurso público.**
- 2. Autor coletivo, por amostragem, apontou que o número de servidores contratados temporariamente e ocupantes de cargo em comissão em Maricá sobrepuja o número de concursados.**
- 3. O número de cargos comissionados deve ser proporcional à necessidade que buscam suprir, assim como com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar. Tema 1.010 do STF.**
- 4. Os elementos de prova demonstraram desproporção entre a quantidade de cargos efetivos com relação a cargos comissionados e temporários no âmbito do Município de Maricá, contrariando a regra geral do**





**concurso, nos termos do artigo 37, II e V da CF e o Tema 1.010 do STF**

- 5. Desproporção entre servidores efetivos, comissionados e contratados temporariamente tende a comprometer as receitas e as despesas municipais no longo prazo, a exigir-se recomposição proporcional às necessidades da edibilidade.**
- 6. O hiato constitucional, evidenciado pela oposição entre a regra de primazia do concurso e a priorização pela contratação comissionada e temporária, revelou estado de coisas inconstitucional, a ser dirimido por ações estruturantes ou estruturais.**
- 7. Pleito de realização de concurso público para o provimento de vagas efetivas e exoneração de ocupantes de cargo em comissão e contratados temporariamente quanto bastem para atender ao princípio da proporcionalidade e moralidade administrativa viola o princípio da separação de Poderes, cabendo ao Poder Judiciário, nos processos estruturais, declarar o estado de coisas inconstitucional, estabelecer finalidades e metas para que os Poderes, no exercício de atribuições típicas e atípicas, apresentem plano de ação, estimulando o protagonismo e a proatividade na solução do problema estrutural. ADPF 347. Tema 698 do STF.**
- 8. Provimento do apelo para, acolhendo pedido implícito, julgar parcialmente procedente a ação, a fim de obrigar o Município de Maricá a apresentar plano de ação estruturante em até 180 dias.**
- 9. Dever do Ministério Público de fiscalizar o cumprimento extrajudicial do plano de ação, no exercício da função ministerial de *ombudsman*. CRFB/88, art. 129, inc. II. Primazia do cumprimento extrajudicial de sentença e da consensualidade entre as partes para as medidas estruturantes.**



Vistos, relatados e discutidos estes autos da apelação cível acima, em que é apelante o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e apelado Município de Maricá.

ACORDAM os Desembargadores da Sexta Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, à unanimidade de votos, em dar provimento ao recurso, nos termos do voto da Desembargadora Relatora.

## RELATÓRIO

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação civil pública com pedido de tutela de urgência em face do Município de Maricá, diante da desproporção entre servidores efetivos, comissionados e contratados temporariamente, requerendo a adoção de providências objetivando à realização de concurso público para o provimento de vagas efetivas, bem como a exoneração de tantos ocupantes de cargo em comissão e contratados temporariamente quanto bastarem para atender aos princípios da proporcionalidade e da moralidade administrativa.

A causa de pedir da ação civil pública amparou-se nos elementos de convicção coligidos em dois inquéritos civis públicos instaurados pela Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania de Niterói, autora: (i) MPRJ nº 2013.00172569, instaurado para apurar possível ato de improbidade administrativa de suposta lesão ao erário decorrente de excessivas nomeações a cargos comissionados na Administração Pública maricaense; (ii) MPRJ nº 2014.00720994, voltado a averiguar eventuais irregularidades na contratação frequente de Procuradores e Subprocuradores municipais sem concurso.

Segundo a douta Promotoria de Justiça, as evidências colhidas nesses dois inquéritos civis revelaram cenário discrepante da exigência constitucional: a regra constitucional de investidura em cargo público foi invertida pela exceção, a livre nomeação e exoneração, em detrimento da prévia aprovação em concurso público.



Por amostragem, o Ministério Público apontou que, em maio de 2016, o quadro de pessoal do Município de Maricá seria composto por 597 inativos e pensionistas; 1.161 contratados temporários; 2.033 cargos comissionados; e 2.720 estatutários. Em percentuais, o *Parquet* aponta que, do total de servidores da ativa, 54% são contratados em regime excepcional (comissionados e temporários). No âmbito da Procuradoria do Município, essa mesma inversão teria sido identificada a partir de dados do Portal da Transparência também de maio de 2016, quando se detectou que 85% do órgão são servidores comissionados ou temporários, pois, dos 59 servidores, somente 7 seriam estatutários e 2, inativos. Nessa conjuntura, concluiu o órgão ministerial que, “[d]iante dessa realidade jurídica e social, não resta outra alternativa à sociedade, nesta lide apresentada pelo Ministério Público, senão pleitear do Poder Judiciário as providências que deveriam ter sido adotadas de ofício, espontaneamente, pelo Poder Executivo em cumprimento de normas legais e constitucionais, mas simplesmente não o foram” (fl. 8).

Firme nesse fio, requereu o *Parquet* a condenação do Município de Maricá (i) à exoneração proporcional de comissionados e temporários em quantidade suficiente para atender ao princípio da proporcionalidade e da moralidade; (ii) à imediata realização de concurso para provimento das vagas efetivas no prazo de 90 dias, contados do provimento final.

Contestação do Município de Maricá (fl. 4383) pela improcedência dos pedidos. Alega o réu que a ausência de ilegalidade ou inconstitucionalidade nas nomeações para o exercício de cargo comissionado. Aduz que os pedidos autorais demandam indevida interferência do Poder Judiciário em política pública, em violação ao princípio da separação dos poderes. Sustenta a aplicação da reserva do possível para afastar a obrigação de realizar o concurso público.

A sentença de fl. 5909 julgou improcedente a pretensão ministerial, nos seguintes termos:

RELATÓRIO

(05)





*Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público em face do Município de Maricá, na qual se pleiteia a concessão de tutela de urgência para que o réu seja obrigado a tomar diversas medidas relacionadas à contratação de servidores públicos.*

*Na inicial, o Ministério Público requereu, em caráter de urgência, que o Município seja obrigado a elaborar o mapeamento das vagas efetivas e não preenchidas, bem como a realização do levantamento do número de cargos efetivos que precisam ser criados, com a conseqüente elaboração de Projeto de Lei para a criação dos cargos e a futura realização de concurso público. Além disso, pleiteou a exoneração de ocupantes de cargos em comissão e contratados temporariamente, visando atender ao princípio da proporcionalidade e moralidade administrativa, bem como a realização imediata de concurso público para provimento das vagas efetivas.*

*O Município apresentou manifestação e contestação, alegando a ausência dos requisitos para a concessão da tutela de urgência, bem como que o pleito do Ministério Público ofenderia a separação de poderes, o pacto federativo e a necessidade de harmonia e equilíbrio entre os poderes. Alegou também a ausência de interesse de agir do Ministério Público, a inexistência de ilegalidade na prática administrativa, a aplicação da reserva possível e o risco de que a conduta pleiteada implicaria em responsabilidade dos agentes públicos envolvidos.*

*Ministério Público apresentou réplica reiterando os termos da inicial e impugnando as teses da Defesa.*

*Decisão de saneamento do juízo afastando as preliminares do réu e definindo os pontos controvertidos. Deferida prova documental.*

*Réu apresentou planilha de RH e Ministério Público reiterou suas manifestações.*

*Partes apresentaram alegações finais.*

*Parcialmente deferida tutela de urgência para o ente público realizar estudo sobre quadro de servidores lato sensu, o que foi objeto de embargos de declaração e agravo de instrumento, tendo sido mantida a decisão.*

*Após tais alegações, houve novas alegações de ambas as partes, em situação atípica de condução processual. Verifico que as partes trouxeram fatos supervenientes, mas permanecer a condução processual de tal forma implicará em um infundável processo que já superou todos os seus requisitos para a prolação de sentença. As próprias partes já se manifestaram pleiteando a prolação da sentença.*

#### **FUNDAMENTAÇÃO**

*Antes de tratar dos fatos propriamente ditos, faz-se necessário contextualizar a realidade de Maricá. Trata-se de cidade que possuiu grande aumento de receitas, sendo a cidade do Brasil que mais recebeu Royalties derivados da exploração de petróleo no Brasil. O que é a priori uma grande benesse da natureza, pode se tornar um martírio a Administração Pública se não forem tomadas medidas efetivas e razoáveis pelo gestor público, sob pena de criar graves crises financeiras como ocorreu com o Estado.*



*Nesse contexto, é razoável que o Município aumento suas despesas, mas deve tomar as cautelas para não se comprometer com despesas por relevante lapso temporal, pois as receitas do Petróleo que entram hoje podem deixar de existir nos próximos anos. Portanto, é discricionariedade do Poder Público aumentar o seu pessoal com as receitas oriundas da exploração de petróleo, mas seria um ato temerário que os mesmos fossem gastos recorrentes pelas próximas décadas como é o caso da contratação de servidores públicos efetivos, dotados de estabilidade. Reitero que a criação de despesas recorrentes com receitas não previsíveis é uma conduta que não atende ao princípio da eficiência e pode implicar em relevantes danos ao Poder Público e a sociedade de Maricá, sendo que o exemplo do Estado do Rio de Janeiro que ainda está em recuperação fiscal.*

*Observo ainda que o pleito do Ministério Público implicaria em aumento de despesas e riscos ao regime previdenciário local, visto que o servidor estatutário possui, como regra geral, maiores vencimentos que o estatutário, bem como cria uma menor flexibilidade ao Poder Público. Nesse contexto, o aumento de despesas deve sempre vir acompanhado de um aumento de receitas. Ocorre que, obviamente, no bojo de um processo judicial não é possível encontrar novas receitas, o que demanda grande cuidado do Poder Judiciário ao tomar medidas que impliquem em maiores gastos públicos relevantes e recorrentes por muitos anos. Trata-se de uma regra fiscal simples.*

*Destaco ainda que toda intervenção de um Poder perante outro deve ocorrer de forma excepcional, sob pena de ofensa à separação de poderes e ao pacto federativo, pois, no presente caso, o Judiciário possui competência para analisar a legalidade dos atos administrativos, porém, deve fazê-lo com cautela, respeitando a autonomia dos entes federativos e evitando interferências excessivas nos atos discricionários do Poder Executivo. Não cabe a este juízo definir como o Poder Executivo deve utilizar os seus recursos, apenas definir se os gastos respeitam a legalidade ou não. O próprio Constituinte definiu a separação e harmonia como norma fundamental da CF:*

*Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

*Nesse contexto, verifico que as partes ainda mencionaram a existência de diversos concursos que foram realizados durante o andamento do processo, o que demonstra uma busca pela observância do concurso público. Por outro lado, a imposição da realização de concurso público é ato que deve observar as suas dificuldades e consequências. A organização apressada implica em nulidades que podem provocar danos aos candidatos e ao Poder Público, sendo comum a nomeação judicial de candidatos por eventuais vícios nos editais. A postura de realizar concursos deve ser uma escolha do Poder Público ponderando diversos fatores, inclusive o respeito a Lei de Responsabilidade Fiscal, o que demanda uma análise econômico-financeira aprofundada, incompatível com o processo judicial.*

*Destaco ainda que a própria Constituição Federal permite ao Poder Público contratar diversas modalidades de servidores:*

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a*



*natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;*

[...]

**DISPOSITIVO**

*Diante do exposto, nos termos do art. 487, I, do CPC, julgo improcedente o pleito do Ministério Público, tornando sem efeito a tutela de urgência requerida.*

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro apelou, alegando que não pretende se imiscuir na discricionariedade do administrador público, porém as tomadas de decisões do poder público devem se dar dentro dos limites constitucionais. Sustenta que o número de pessoas contratadas em regime excepcional é indevidamente adotado como regra pelo Município na composição de seu quadro de pessoal, bem como que os concursos realizados não foram comprovadamente suficientes para atender ao descompasso em questão. Aduz que o instituto da contratação temporária, além de estar sendo utilizado de modo irregular e ilegal, é inadequado às atividades ínsitas ao órgão, o que pode causar prejuízo à continuidade dos serviços. Alega ainda o risco de comprometimento econômico do Município não pode justificar a ausência de proporcionalidade entre servidores e comissionados.

Contrarrazões prestigiando o julgado (fl. 5946).

Manifestação da Procuradoria de Justiça às fls. 5.963 pelo provimento do recurso alegando que o Município possui número de cargos efetivos, não restando comprovada a superação dessa desproporção por meio de concursos públicos recentes.

É o relatório.



## VOTO

O recurso é tempestivo e preenche os requisitos de admissibilidade.

Cinge-se a controvérsia à obrigação do Município de Maricá adotar providências de prevaecimento da regra de investidura em cargo público após prévia aprovação em concurso público, abstendo-se de privilegiar o provimento de vacância pela contratação de comissionados e de temporários, com vistas a superação da desproporcionalidade em seu quadro de pessoal.

Conforme exposto pelo apelante, desde ao ajuizamento da presente demanda até o ano de 2021, foi identificada substancial desproporção entre o preenchimento de cargos por servidores efetivos com relação a comissionados e temporários.

Por meio da documentação apresentada pelo Município, observa-se que em 2017, ou seja, no ano seguinte ao levantamento apurado pela investigação ministerial, o quadro funcional maricaense era composto por 2.571 servidores com vínculo estatutário e 3.972 servidores com vínculo precário. Isso significa que 39% do quadro era formado por servidores estatutários e 61%, por comissionados e contratados temporariamente (fl. 4475 e 4778).

Posteriormente, o Ofício PGM nº 174/2021, datado de 20/05/2021, (fl. 5026/5518), informou que nas Secretárias de Transportes, Postura e Ordenamento do Solo, Turismo, Administração, Trabalho, Esporte e Lazer, Controladoria Geral e Procuradoria Geral a proporção de assessores em cada área é desproporcional em relação aos demais setores, existindo uma média de menos de 20% de servidores efetivos em cada área.



Ainda em 2021 foi publicada a Lei Complementar nº 336, que dispõe sobre a estrutura e as atribuições dos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo do Município de Maricá e dos cargos de livre nomeação e exoneração (fl. 5519). A partir da análise das informações disponibilizadas no Portal da Transparência (Anexo III), tendo como referência junho de 2021, é possível observar que os assessores ocupavam a relevante maioria dos cargos em cada órgão (fl. 5585).

No que tange à proporcionalidade entre o número de cargos efetivos e o de cargos em comissão, o STF fixou tese no RE n.º 1.041.210/SP, em repercussão geral, (Tema n.º 1010), de que o número de cargos comissionados criados deve ser proporcional à necessidade que buscam suprir, assim como com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar:

*Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição. 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria. 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades*



*burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir. (RE 1041210 RG, Relator(a): Min. Dias Toffoli, j. 27/09/2018, DJe107: 22.05.2019).*

Dessa forma, a previsão da necessidade de conformação do quadro de servidores para que seja seguida a regra geral do concurso público e da proporcionalidade no preenchimento dos cargos comissionados está amparada na Constituição Federal e no entendimento do Supremo.

Da análise dos autos, percebe-se substancial desproporção entre o número de cargos comissionados e temporários em relação aos efetivos que vem perdurando ao longo dos anos, cenário esse que não foi superado até o momento.

Muito embora o Município afirme que realizou três concursos públicos (Edital nº 1/2018 1, Edital nº 1/2019 2 e Edital nº 02/2019 3) após a distribuição da demanda, a documentação apresentada é insuficiente para comprovar a mudança do cenário retratado (fls. 5705/5732). Os documentos anexados forneceram dados soltos, com a indicação de realização de concurso público para alguns cargos, é dizer, com informações genéricas que não permitem verificar concretamente o cumprimento da proporcionalidade parametrizada pelo STF.

Se a regra é a investidura em cargo ou função após prévia admissão em concurso público de provas ou de provas e títulos, e a exceção, a livre nomeação e exoneração *ad nutum* para funções de chefia, direção ou assessoramento (CRFB/88, art. 37, inc. II), a inversão de regra em exceção, demonstrada pelos elementos de prova colhidos no inquérito civil, denota hiato constitucional, isto é, distanciamento — em verdade, verdadeiro antagonismo — entre a finalidade da norma



constitucional e a realidade da gestão de pessoal na Administração Pública de Maricá. Trata-se, pois, de *estado de coisas inconstitucional*, definido como “*grave conjuntura social, marcada por falhas estruturais crônicas em políticas públicas e por sistemática omissão dos Poderes em preveni-las e corrigi-las, resultando em violação massiva de direitos fundamentais*”<sup>1</sup>.

O estado de coisas inconstitucional pode ser classificado como modalidade ou técnica da nova categoria de Processo denominada “estrutural” ou, para alguns, “estruturante”<sup>2</sup>. Em síntese lapidar do min. Luís Roberto Barroso quando da antecipação de voto no julgamento da ADPF nº 347 — precedente em que se debateu o estado de coisas inconstitucional no Brasil —, [o] *objetivo do processo estrutural não é retirar dos gestores públicos a sua atribuição de realizar escolhas alocativas, desenhar políticas públicas e estabelecer metas e ações de implementação. Na verdade, trata-se de instrumento para retirar a Administração Pública da inércia e desfazer pontos de bloqueio institucional, ressaltando a necessidade de modificar um estado de coisas que está em profunda desconformidade com a Constituição Federal e ocasionando grave e sistemática violação dos direitos fundamentais*”<sup>3</sup>.

Se de um lado o estado de coisas inconstitucional impõe imediata reestruturação da organização, instituição ou da política pública, de outro exige do Poder Judiciário, ator indeclinável nesse resgate, que se autocontenha (*self-restraint*) na condução técnico-jurídica de dicção do direito. Por isso, como concluiu o STF no julgamento do *tema 698*, a — moderada — intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas para realização de direitos sociais, promessa do Estado Social Democrático e Constitucional de Direito, evita impor medidas pontuais de solução do

<sup>1</sup> OLIVEIRA NETO, Hélio Nascimento. A situação jurídica como objeto do controle jurisdicional de constitucionalidade. FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. CASIMIRO, Matheus (Orgs.). *Processos estruturais no Brasil: reflexões do III Congresso Internacional de Processos Estruturais*. Londrina: Thoth, 2024.

<sup>2</sup> Em geral, adota-se o termo “processo estrutural”. Alexandre Câmara prefere o termo “processo estruturante” ou “reestruturante”. Cf. CÂMARA, Alexandre Freiras. Processo reestruturante de família. *Revista de processo (RePro)*, v. 48, n.338, abr. 2023, p. 277-298.

<sup>3</sup> STF, ADPF nº 347, rel. min. Marco Aurélio. Antecipação de voto do min. Presidente Luís Roberto Barroso, Plenário, 17.10.2024, p. 19.





problema, preferindo apontar as metas e os objetivos idealizados pelo perfil teleológico da norma jurídica. Eis o resumo da tese 698, na parte aplicável à causa em tela:

1. *A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.*
2. *A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, 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 autocontenção do Poder Judiciário posiciona-se de maneira a incentivar os Poderes e órgãos constitucionalmente atribuídos — e portanto responsáveis pela implementação das políticas — a comprovarem, de modo palpável, a efetividade dessas ações, ou seja, a concretização das normas constitucionais, pela apresentação de planos de ação, com indicação de metas, prazos, modo de atuação, diretrizes e prazo razoável de realização das etapas e da conclusão, visando à reestruturação da situação conjuntural ao ideal fixado pela força normativa da Constituição.

Conjugadas as decisões proferidas pelo STF na ADPF nº 347 e no tema 698 da repercussão geral com os elementos do caso concreto, conclui-se que *a ação civil pública em exame constitui processo estrutural*, porque os elementos de informação que instruíram a demanda coletiva apontaram, a partir de duas investigações reunidas — uma para apurar possível ato de improbidade de lesão ao erário no excesso de cargos comissionados em detrimento de cargos efetivos e outra para desvendar excesso de nomeações a cargos comissionados na estrutura da Procuradoria do Município de Maricá — para configuração de situação jurídica oposta ao comando normativo do art. 37, inc. II, da Constituição Federal, caracterizado pela primazia da livre nomeação e exoneração na Administração Pública de Maricá, em vez da preponderância da investidura por concurso público.



Malgrado a douta Promotoria de Justiça autora tenha postulado, como medida (re)estruturante, a exoneração gradual de servidores, depreende-se, pela subsunção da conclusão de julgamento da ADPF nº 347 e do tema 698, não convir ao Poder Judiciário impor essas determinações, sob pena de ferir o princípio da separação de Poderes. Esse pedido, assim deduzido, mostra-se, por isso, desprovido de interesse de agir, por afrontar o art. 2º da CRFB/88. Revela, também, os limites da legitimidade ativa do Ministério Público para a tutela coletiva dos direitos difusos e coletivos. Essa legitimidade, fiel à defesa do regime democrático (CRFB/88, art. 127, *caput*), não pode comprometer a harmonia e independência entre os Poderes fiscalizados, limitando-se a função ministerial à atividade de *ombudsman*, assegurada pelo art. 129, inc. II, da CRFB/88, que lhe permite *zelar* pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia — assim entendidas aquelas que não insuflam a desarmonia entre os Poderes.

Por outro lado, há pedido implícito (CPC, art. 322, §2º) do *Parquet*, formulado na causa pedir da ação (fl. 8), para que o Poder Judiciário constranja o Poder Executivo maricaense a adotar as providências que, como regra, deveriam ser implementadas de ofício pelo alcaide. Esse pleito, insista-se, limita-se às diretrizes estruturais ou estruturantes delineadas pelo Supremo Tribunal Federal, direcionadas à elaboração de plano de ação, pelo Município, para reduzir a atávica dependência de servidores comissionados e temporários em todos os órgãos e entidades maricaenses.

Referido plano de ação estrutural, a ser apresentado pelo Município em até 180, contados da intimação da Fazenda para ciência do trânsito em julgado, deverá conter: (i) diagnóstico do litígio, partindo do levantamento comparativo dos dados apurados que instruíram a ação (mai/2016) e aqueles em voga no momento da deflagração do cumprimento de sentença; (ii) metas específicas e aferíveis, com descrição clara e concreta das medidas adotadas para reduzir a



dependência da livre nomeação e exoneração, reequilibrando a investidura pela primazia do prévio concurso público, sem comprometer os limites orçamentários com despesa de pessoal no médio e longo prazo, observada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000); (iii) indicadores quantitativos e qualitativos de realização das metas; cronograma de implementação das medidas planejadas, contemplando marcos parciais e finais; (iv) definição dos sujeitos responsáveis pelo cumprimento e implementação das ações necessárias.

Por se tratar de processo estrutural, o ônus da reestruturação, a concretizar-se na fase de cumprimento de sentença, não recai apenas sobre o demandado, mas, também, sobre o autor coletivo. Assim, o plano de ação a ser desenvolvido pelo Município de Maricá deverá ser apresentado, prioritariamente, à Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Niterói, que, a depender do juízo de conveniência e oportunidade do órgão de execução atribuído, poderá instaurar procedimento administrativo, com base no art. 32 da Resolução GPGJ/MPERJ nº 2.227/2018, especificamente direcionado a acompanhar o cumprimento da sentença. O Juízo *a quo*, se entender pertinente e cabível, poderá suspender o processo judicial (CPC, art. 313, incs, II e V, *b*), para estimular a consensualidade entre as partes, escopo primordial dos processos estruturais, pelo cumprimento extrajudicial da sentença. Consequentemente, a douta Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Niterói e o Município de Maricá poderão deliberar sobre adoção de outras técnicas estruturais, dentre as quais o calendário, fixando-se datas para cumprimento das etapas do plano de ação, sem prejuízo da homologação pelo Juízo *a quo*.

Pelo exposto, conheço e dou provimento à apelação para julgar parcialmente procedente a demanda, declarando a existência de estado de coisas inconstitucional na gestão do quadro de pessoal da Administração Pública Direta e Indireta Município de Maricá e condenando o réu a obrigação de fazer, consistente em elaborar, em até 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência do trânsito em julgado, plano de ação estruturante, com os elementos definidos nas razões de



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PODER JUDICIÁRIO



decidir, para reduzir a dependência de servidores comissionados e temporários em todos os Poderes e órgãos maricaenses.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

**Renata Maria Nicolau Cabo**  
**Desembargadora Relatora**

