



Número: **0800422-29.2024.8.10.0039**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **1ª Vara de Lago da Pedra**

Última distribuição : **02/02/2024**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Abuso de Poder**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes			
Procurador/Terceiro vinculado		MARIA ROSA DIAS MARTINS BARBALHO (AUTOR)	
MARIA ROSA DIAS MARTINS BARBALHO (AUTOR)		MARIA ROSA DIAS MARTINS BARBALHO (ADVOGADO) RONDON CINCO DIAS DE ARAUJO FILHO (ADVOGADO)	
MUNICIPIO DE LAGO DOS RODRIGUES (REU)		MUNICIPIO DE LAGO DOS RODRIGUES (REU)	
EDSON DE FREITAS CALIXTO JUNIOR (ADVOGADO)		VALDEMAR SOUSA ARAUJO (REU)	
VALDEMAR SOUSA ARAUJO (REU)		EDSON DE FREITAS CALIXTO JUNIOR (ADVOGADO)	
CAMARA MUNICIPAL DE LAGO DOS RODRIGUES (AUTORIDADE)		CAMARA MUNICIPAL DE LAGO DOS RODRIGUES (AUTORIDADE)	
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
11851 2943	06/05/2024 14:14	<a href="#">Decisão</a>	Decisão



1ª VARA DA COMARCA DE LAGO DA PEDRA

**Rua Hilário Sales Neto, 177A, Planalto, LAGO DA PEDRA - MA - CEP: 65715-000, (99) 36441381**

**E-mail: vara1\_lped@tjma.jus.br**

PROCESSO Nº :0800422-29.2024.8.10.0039

PARTE AUTORA: MARIA ROSA DIAS MARTINS BARBALHO

ADVOGADO: Advogados do(a) AUTOR: MARIA ROSA DIAS MARTINS BARBALHO - MA20349, RONDON CINCO DIAS DE ARAUJO FILHO - MA21642

PARTE REQUERIDA: MUNICIPIO DE LAGO DOS RODRIGUES e outros

ADVOGADO: Advogado do(a) REU: EDSON DE FREITAS CALIXTO JUNIOR - MA7647-A

## **DECISÃO**

### **1.0. RELATÓRIO**

Trata-se de AÇÃO POPULAR COM PEDIDO LIMINAR em face do MUNICÍPIO DE LAGO DO RODRIGUES/MA e VALDEMAR SOUSA ARAUJO.

Narrou a inicial que o Município de Lago do Rodrigues/MA, através do seu gestor, Valdemar Sousa Araújo, realizou 236 (duzentas e trinta e seis) contratações temporárias no ano de 2023. Além disso, apontou que o último concurso realizado pelo Município ocorreu no ano de 2009.

Foi exposto que é no mínimo curioso que essa crescente contratação de funcionários temporários tenham ocorrido apenas um ano antes das eleições municipais, que virão a ocorrer no ano de 2024.

Segundo a inicial, o município vem remunerando os seus trabalhadores com valores que são inferiores ao salário mínimo.

Diante dos fatos, requereu o autor liminarmente a suspensão das contratações



temporárias no Município de Lago do Rodrigues/MA e das contratações com salários abaixo do mínimo.

Requeru ainda a realização de concurso público no Município de Lago dos Rodrigues/MA.

Com a inicial, vieram os documentos.

A decisão de ID 111956530 determinou que a parte autora emendasse a inicial, bem como que os requeridos se manifestassem acerca do pleito liminar.

Juntada a manifestação da autora, ID 112133311.

Juntada da manifestação acerca da liminar pelo Município de Lago dos Rodrigues (ID 112291483). Em síntese requereu indeferimento da liminar, alegando que esta esgotaria o objeto da ação, bem como constatada a inexistência dos requisitos autorizadores (fumus boni iuris e periculum in mora), haja vista a legalidade das contratações temporárias realizadas.

Vieram-me os autos conclusos.

Este é o relatório, a seguir DECIDO.

## **2 – FUNDAMENTAÇÃO**

Da análise dos autos, verifica-se que os fatos narrados na inicial e o conjunto probatório apontam indícios de atos lesivos ao patrimônio do Município de Lago dos Rodrigues/MA.

Os autos têm como objetivo apurar suposta irregularidade nas contratações temporárias no ano de 2023.

O pedido liminar refere-se a suspensão das contratações temporárias no Município de Lago dos Rodrigues e das contratações com salários abaixo do mínimo legal. Foi requerido também a realização de concurso público.

Os autos encontram-se maduro para se decidir os pedidos liminares, inclusive com manifestação do Município de Lago dos Rodrigues/MA a respeito.

### **2.1 DA POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE TUTELA EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA**

No corrente caso, pretende o Autor a concessão de tutela provisória de urgência para determinar a suspensão das contratações temporárias no Município de Lago dos Rodrigues e das contratações com salários abaixo do mínimo além, além da realização de concurso público.

No caso dos autos, o Requerido sustenta o descabimento da liminar requerida, pois



não houve qualquer interesse ilegal ou que ofendesse a moralidade pública, tampouco prejuízo ao patrimônio municipal. Alegou ainda excepcionalidade da situação evidenciada. Por fim, narrou que a tutela possui caráter satisfativo, o que esgotaria o objeto da ação.

Inicialmente, quanto ao argumento de liminar satisfativa, tal argumento não pode ser acolhida, **pois, segundo o ensinamento do STJ, tal dispositivo refere-se apenas às liminares satisfativas irreversíveis, ou seja, àquelas cuja execução produz resultado prático que inviabiliza o retorno ao status quo ante, em caso de sua revogação.**

Vejamos:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. MEDIDA LIMINAR DE NATUREZA ANTECIPATÓRIA. LIMITES DA SUA REVISIBILIDADE POR RECURSO ESPECIAL. INVIABILIDADE DE REEXAME DOS PRESSUPOSTOS DA RELEVÂNCIA DO DIREITO E DO RISCO DE DANO.

1. Os recursos para a instância extraordinária (recurso extraordinário e recurso especial) somente são cabíveis em face de "causas decididas em única ou última instância" (CF, art. 102, III e art. 105, III). Não é função constitucional do STF, nem do STJ, no julgamento de recursos extraordinários e recursos especiais, substituir-se às instâncias ordinárias para fazer juízo a respeito de questões constitucionais ou infraconstitucionais que, naquelas instâncias, ainda não tiveram tratamento definitivo e conclusivo.

2. As medidas liminares de natureza cautelar ou antecipatória são conferidas à base de cognição sumária e de juízo de mera verossimilhança (art. 273, § 4º, art. 461, § 3º, primeira parte, art. 798 e art. 804 do CPC). Por não representarem pronunciamento definitivo, mas provisório, a respeito do direito afirmado na demanda, são medidas, nesse aspecto, sujeitas a modificação a qualquer tempo (CPC, art. 273, § 4º, art. 461, § 3º, parte final, e art. 807), devendo ser confirmadas ou revogadas pela sentença final.

Em razão da natureza precária da decisão, o STF sumulou entendimento segundo o qual "não cabe recurso extraordinário contra acórdão que defere medida liminar" (súmula 735 do STF). Conforme assentado naquela Corte, a instância extraordinária, tratando-se de decisão interlocutória, está "subordinada - resulta da invariável jurisprudência de priscas eras e dos mestres recordados - à eficácia preclusiva da interlocutória relativamente à questão federal, constitucional ou ordinária, da qual se cogite. Ao contrário, se a puder rever a instância a quo no processo em que proferida - seja ele de que natureza for - dela já não caberá recurso extraordinário, nem recurso especial, não porque seja interlocutória, mas por não ser definitiva. É o que se dá na espécie, na qual - não obstante o tom peremptório com que o enuncia a decisão recorrida - a afirmação sobre a plausibilidade da pretensão de mérito será sempre um juízo de delibação essencialmente provisório e, por isso, revogável, quer no processo definitivo a ser instaurado, quer mesmo no processo cautelar" (RE 263.038/PE, 1ª Turma, Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 28.04.2000).



3. Relativamente ao recurso especial, não se pode afastar, de modo absoluto, a sua aptidão como meio de controle da legitimidade das decisões que deferem ou indeferem medidas liminares. Todavia, a exemplo do recurso extraordinário, o âmbito da revisibilidade dessas decisões, por recurso especial, não se estende aos pressupostos específicos da relevância do direito (*fumus boni iuris*) e do risco de dano (*periculum in mora*). Relativamente ao primeiro, porque não há juízo definitivo e conclusivo das instâncias ordinárias sobre a questão federal que dá suporte ao direito afirmado; e relativamente ao segundo, porque há, ademais, a circunstância impeditiva decorrente da súmula 07/STJ, uma vez que a existência ou não de risco de dano é matéria em geral relacionada com os fatos e as provas da causa.

4. Também não pode ser conhecido o recurso especial quanto à alegação de ofensa a dispositivos de lei relacionados com a matéria de mérito da causa, que, em liminar, é tratada apenas sob juízo precário de mera verossimilhança. Quanto a tal matéria, somente haverá ?causa decidida em única ou última instância? com o julgamento definitivo.

**5. Ao estabelecer que 'não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação', o § 3º do art. 1º, da Lei n. 8.437/92, está se referindo, embora sem apuro técnico de linguagem, às liminares satisfativas irreversíveis, ou seja, àquelas cuja execução produz resultado prático que inviabiliza o retorno ao status quo ante, em caso de sua revogação.**

6. O exame da reversibilidade ou não da medida liminar concedida implica o reexame do material fático da causa, o que é vedado em sede de recurso especial, a teor do que prescreve a Súmula 07/STJ.

7. Recurso especial não conhecido.

(REsp n. 664.224/RJ, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 5/9/2006, DJ de 1/3/2007, p. 230.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CONTRARIEDADE AO ART. 535 DO CPC/1973. DEFICIÊNCIA NA ALEGAÇÃO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 284 DO STF. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. DEFERIMENTO CONTRA O PODER PÚBLICO. POSSIBILIDADE. REVISÃO DOS REQUISITOS CONCESSIVOS DA MEDIDA LIMINAR. INVIABILIDADE. QUESTÃO ENFRENTADA PELA CORTE DE ORIGEM COM BASE NOS ELEMENTOS DE PROVA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7 DO STF. PRECEDENTES.**

1. É deficiente a fundamentação do recurso especial em que a alegada ofensa ao art. 535 do CPC/1973 se faz sem a demonstração objetiva dos pontos omitidos pelo acórdão recorrido, individualizando o erro, a obscuridade, a contradição ou a omissão supostamente ocorridos, bem como sua relevância para a solução da controvérsia apresentada nos autos. Incidência da Súmula 284/STF.



2. O Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudencial consolidada de que a verificação dos requisitos para a concessão da medida liminar de natureza cautelar ou antecipatória dos efeitos da tutela consiste em matéria de fato, e não de direito, sendo sua análise defesa em recurso especial. Incidência, portanto, da Súmula 7 do STJ.

**3. Também é orientação pacífica desta Corte de que o art. 1º, § 3º, da Lei n. 8.437/1992, o qual estabelece que não será cabível medida liminar contra o Poder Público que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação, diz respeito "às liminares satisfativas irreversíveis, ou seja, àquelas cuja execução produz resultado prático que inviabiliza o retorno ao status quo ante, em caso de sua revogação" (REsp 664.224/RJ, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 1º/3/2007), circunstância que não se revela presente na espécie.**

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(Aglnt no AREsp n. 785.407/RJ, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 11/12/2018, DJe de 17/12/2018.)

No caso dos autos, eventual revogação da presente medida liminar pode fazer retornar aos *status quo ante*.

Há outros julgados que flexibilizam ainda mais o referido dispositivos. Consoante bem exposto pelo Eminentíssimo Desembargador Relator Oton Mário José Lustosa Torres, nos autos da Apelação Cível n. 2016.0001.010473-1, 4ª Câmara de Direito Público, "é certo que o art. 1º, § 3º, da Lei 8.437/92 veda a concessão de liminar contra o Estado que esgote no todo ou em parte o objeto da ação. Essa disposição prevalece como regra. **No entanto, há situações em que os requisitos legais para antecipação de tutela são de tal forma presentes e até o interesse público, não só recomenda como impõe a concessão de liminar para cumprimento pelo Estado.**"

Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não há vedação legal de todas as hipóteses de concessão de tutela antecipada em desfavor da Fazenda Pública.

De acordo com o Pretório Excelso, a vedação alcança somente a reclassificação ou equiparação de servidores público, concessão de aumento ou extensão de vantagens pecuniárias, outorga ou acréscimo de vencimentos, pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias a servidor público ou esgotamento, total ou parcial, do objeto da ação, desde que tal ação diga respeito, exclusivamente, a qualquer das matérias referidas. (Rcl 5476 AgR, Rel.Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 6/11/2015; Rcl 8335 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 29/8/2014).

Portanto, deve ser afastada no corrente caso, porque violadora de interesse público, a aplicação de toda e qualquer norma jurídica que, de maneira abstrata, vede a antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional pleiteada pelo Autor em sua petição exordial.

Passemos a analisar o argumento de ausência de conduta ilegal da Requerida.



## 2.2 DAS APONTADAS IRREGULARIDADES DAS CONTRATAÇÕES

Conforme se observa dos autos, o Autor aponta a contratação supostamente excessiva de servidores temporários e o pagamento em valores que estão abaixo do salário-mínimo, no ano de 2023.

Em suma, o ponto controvertido da presente demanda está na obrigatoriedade ou não do Município em realizar concurso público e na conseqüente legalidade ou não das contratações de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária.

Acerca do assunto, calha trazer a lume as lições de José dos Santos Carvalho Filho, que ao tratar do tema, depois de registrar que o concurso público foi um instituto implantado na França, desde a época de Napoleão, assim leciona:

### 1.3 Alcance da Exigência

**A prévia aprovação em concurso público é, como regra, condição de ingresso no serviço público.**

**O alcance da exigência deve ser o mais amplo possível, de modo que pode se considerar que a exigência da aprovação em concurso se configura como regra.**

**A regra abrange não só o provimento em cargos públicos, como também a contratação de servidores pelo regime trabalhista. (grifei) (Manual de Direito Administrativo, Editora Lumen Juris, 15ª Edição, p. 516).**

A regra de ingresso na Administração Pública é o concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

O segundo instituto jurídico que permeia o caso, na continuação do raciocínio para se resolvê-lo, é a possibilidade de contratação por tempo determinado, nos termos do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal.

Acerca do tema, novamente tem-se as lições de José dos Santos Carvalho Filho. Inicialmente, ele ensina que o inciso IX do citado dispositivo constitucional é norma de eficácia limitada e que a lei que o regulamenta deve ser editada pelo ente federativo que pretender a inclusão de servidores temporários.

Assim, o Mestre do Ministério Público fluminense vaticina que **a contratação temporária deve preencher a três pressupostos: a determinabilidade temporal da contratação; a temporariedade da função e a excepcionalidade do interesse público**, dispondo da seguinte forma:

O primeiro deles é a **determinabilidade temporal** da contratação, ou seja, os contratos firmados com esses servidores devem ter sempre prazo determinado, contrariamente, aliás, do que ocorre nos regimes estatutário e trabalhista, em que a regra consiste na indeterminação do prazo da relação de trabalho. **Constitui, porém evidente simulação a celebração de**



**contratos de locação de serviços como instrumento para recrutar servidores**, ainda que do interesse de empresas públicas e sociedades de economia mista.

Depois, temos o pressuposto da **temporiedade da função**: a necessidade desses serviços deve ser sempre temporária. Se a necessidade é permanente, o Estado deve processar o recrutamento através dos demais regimes. **ESTÁ, POR ISSO, DESCARTADA A ADMISSÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PERMANENTES; SE TAL OCORRER, PORÉM, HAVERÁ INDISSOLVÍVEL SIMULAÇÃO, E A ADMISSÃO SERÁ INTEIRAMENTE INVÁLIDA. LAMENTAVELMENTE, ALGUMAS ADMINISTRAÇÕES, INSENSÍVEIS (PARA DIZER O MÍNIMO) AO CITADO PRESSUPOSTO, TENTAM FAZER CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS PARA FUNÇÕES PERMANENTES, EM FLAGRANTE TENTATIVA DE FRAUDAR A REGRA CONSTITUCIONAL.** Tal conduta, além de dissimular a ilegalidade do objetivo, não pode ter outro elemento mobilizador senão o de favorecer a alguns apaniguados para ingressarem no serviço público sem concurso, o que caracteriza inegável desvio de finalidade.

O último pressuposto é a **excepcionalidade do interesse público** que obriga ao recrutamento. Empregando o termo **excepcional** para caracterizar o interesse público do Estado, a Constituição deixou claro que situações administrativas comuns não podem ensejar o chamamento desses servidores. Portanto, pode dizer-se que a excepcionalidade do interesse público corresponde à excepcionalidade do próprio regime especial. **Algumas vezes o Poder Público, tal como sucede com o pressuposto anterior e em regra com o mesmo desvio de poder, simula desconhecimento de que a excepcionalidade do interesse público é requisito inafastável para o regime especial.**

Lamentavelmente, a contratação pelo regime especial, em certas situações, tem servido mais a interesses pessoais do que ao interesse administrativo. **POR INTERMÉDIO DESSE REGIME, TEM OCORRIDO CONTRATAÇÕES “TEMPORÁRIAS” COM INÚMERAS PRORROGAÇÕES, O QUE AS TORNA VERDADEIRAMENTE PERMANENTES.** Ocorre também que a Administração realiza concurso para a investidura legítima em regime estatutário ou trabalhista e, ao invés de nomear ou contratar os aprovados, contrata terceiros para as mesmas funções. Trata-se de condutas que refletem desvio de finalidade e que merecem invalidação em face dos princípios da legalidade e da moralidade administrativa. Pode até mesmo concluir-se que semelhantes distorções ofendem o princípio da valorização do trabalho humano, previsto no art. 170, caput, da Carta vigente, até porque têm sido desprezados alguns dos direitos fundamentais dos servidores. (grifei) (José dos Santos Carvalho Filho, mesma obra, p. 500/501).

Ademais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal segue a mesma senda. Vejamos:

**Ementa Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da**





**Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da Constituição Federal. Recurso processado pela Corte Suprema, que dele conheceu. Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal. Descumprimento dos requisitos constitucionais. Recurso provido. Declarada a inconstitucionalidade da norma municipal. Modulação dos efeitos.**

**1. O assunto corresponde ao Tema nº 612 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, “à luz dos incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal, [d]a constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses de contratação temporária de servidores públicos”.**

**2. Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, inciso II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente.**

**3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.**

**4. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a Constituição Federal. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência. Deve-se, como em outras hipóteses de reconhecimento da existência do vício da inconstitucionalidade, proceder à correção da norma, a fim de atender ao que dispõe a Constituição Federal.**

**5. Há que se garantir a instituição do que os franceses denominam de *la culture de gestion*, a cultura de gestão (terminologia atualmente ampliada para ‘cultura de gestão estratégica’) que consiste na interiorização de um vetor do progresso, com uma apreensão clara do que é normal, ordinário, e na concepção de que os atos de administração devem ter a pretensão de ampliar as potencialidades administrativas, visando à eficácia e à transformação positiva.**

**6. Dá-se provimento ao recurso extraordinário para o fim de julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade do art. 192, inciso III, da Lei nº 509/1999 do Município de Bertópolis/MG, aplicando-se à espécie o efeito ex nunc, a fim de garantir o cumprimento do princípio da segurança jurídica e o atendimento do excepcional**



interesse social.

**(RE 658026, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09-04-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-214 DIVULG 30-10-2014 PUBLIC 31-10-2014)**

**A hipótese dos autos se enquadra com exatidão aos julgados acima colacionados. A Lei nº 468/2023 do Município de Lago dos Rodrigues/MA que regula a contratação temporária (juntada no ID 112291484) não explicita qual a excepcionalidade do interesse público que enseja as contratações.**

**Ao reverso, a Lei Municipal autoriza a contratação temporárias nas seguintes situações:**

- I - assistência a situações de calamidade pública;
- II - combate a surtos endêmicos;
- III - atividade finalística da saúde;
- IV - admissão de servidor, para suprir carência existente, durante o período necessário para organização de concurso público;
- V - admissão de médicos e profissionais ligados à área da saúde;
- VI - atividades de vigilância patrimonial;
- VII - fiscais sanitários e inspeção de saúde, relacionadas à defesa para atendimento de situações emergenciais de eminente risco a saúde humana, animal e vegetal;
- VIII - serviço de limpeza pública, urbanização, engenharia e arquitetura;
- IX - profissionais da educação;
- X - pessoal para o preenchimento de vagas existentes no quadro efetivo do Município por insuficiência de servidores estáveis;

**Por outro lado, a Lei Municipal 204/2021, que regula as contratações temporárias, juntada no ID 112291484, traz situações habituais para a administração como a contratação de agente administrativo, borracheiro, mecânico, operador de máquinas, eletricitista, engenheiro, etc., todas facilmente previsíveis e de necessidade permanente.**

**Não há, na espécie, caracterização do interesse público excepcional.**

**Assim, no caso dos autos, patente é a ofensa aos incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal. Dessa forma, o art. 2º, incisos III ao X, art. 4º, parte final, da Lei nº 204/2021 do Município de Lago dos Rodrigues é inconstitucional.**

Além disto, estas leis municipais ainda ferem outros dispositivos da Constituição Federal, a exemplo do art. 170, caput, (valorização do trabalho humano) e de seu



inciso VIII (o princípio da busca do pleno emprego), já que pelos elementos trazidos aos autos, os referidos servidores têm desrespeitados direitos trabalhistas básicos (como salário mínimo, décimo terceiro, indenização de terço de férias, etc).

Ademais, ressalte-se que a Lei nº 8.745/93, que trata do tema, refere-se tão somente aos órgãos da Administração Federal, tal como exposto acima no escólio de nossa doutrina de Direito Administrativo. Mas ainda assim, mesmo que utilizada tal legislação por analogia, no caso dos autos, O Município de Lago dos Rodrigues contraria muitas de suas regras. Vejamos.

As contratações do Município de Lago dos Rodrigues/MA não se encaixam nas hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista no art. 2º, caput e § 1º da citada Lei Federal.

Não há notícia de que as referidas contratações tenham sido precedidas de processo seletivo simplificado, como preceitua o art. 3º da Lei nº 8.745/93.

Ou seja, pelos fatos narrados na inicial e por tudo mais que há nos autos, inclusive o próprio teor da manifestação do Requerido, percebe-se, que **o Município de Lago dos Rodrigues/MA, a um só tempo, desrespeita os Princípios da Moralidade, da Impessoalidade, da Legalidade, da Eficiência e o da Publicidade**, todos expressamente previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Em verdade, numa análise mais apurada dos fatos, percebe-se que, no caso dos autos, há uma verdadeira afronta a um dos fundamentos da nossa República Federativa do Brasil: a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal).

**O Município de Lago dos Rodrigues, em sua manifestação, nada explicou acerca dos números de contratados ser tão expressivo no ano de 2023.**

**O requerido se atém a dizer que a parte autora não instruiu a referida alegação com o histórico de contratações realizadas pelo município nos últimos anos e que "as conclusões foram convenientemente selecionadas em um universo fantasioso de pressupostos inexistentes."**

**Porém, o requerido também não junta o histórico de contratações. E ainda que juntasse, verifica-se que tal fato não mudaria a situação apontada.**

### **2.3 Remuneração inferior a um salário mínimo percebida por servidor público civil**

**O Supremo Tribunal Federal já pacificou que o servidor público civil deve receber pelo menos 1 salário mínimo. Vejamos.**

**EMENTA** Direito Constitucional e Administrativo. **Remuneração inferior a um salário mínimo percebida por servidor público civil que labore em jornada de trabalho reduzida. Impossibilidade. Violação do art. 7º, inciso**



IV, e do art. 39, § 3º, da CF. Violação do valor social do trabalho, da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial. Recurso extraordinário provido.

1. O pagamento de remuneração inferior ao salário mínimo ao servidor público civil que labore em jornada de trabalho reduzida contraria o disposto no art. 7º, inciso IV, e no art. 39, § 3º, da CF, bem como o valor social do trabalho, o princípio da dignidade da pessoa humana, o mínimo existencial e o postulado da vedação do retrocesso de direitos sociais.

2. Restrição inconstitucional ao direito fundamental imposta pela lei municipal, por conflitar com o disposto no art. 39, § 3º, da Carta da República, que estendeu o direito fundamental ao salário mínimo aos servidores públicos, sem nenhum indicativo de que esse poderia ser flexibilizado, pago a menor, mesmo em caso de jornada reduzida ou previsão em legislação infraconstitucional.

3. Lidos em conjunto, outro intuito não se extrai do art. 7º, inciso IV, e do art. 39, § 3º, da Constituição Federal que não a garantia do mínimo existencial para os integrantes da administração pública direta e indireta, com a fixação do menor patamar remuneratório admissível nos quadros da administração pública. 4. Recurso extraordinário ao qual se dá provimento, com a formulação da seguinte tese para fins de repercussão geral: “[é] defeso o pagamento de remuneração em valor inferior ao salário mínimo ao servidor público, ainda que labore em jornada reduzida de trabalho”.

**(RE 964659, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 08-08-2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-174 DIVULG 31-08-2022 PUBLIC 01-09-2022)**

**Dessa forma, deve ser deferida a liminar quanto ao pedido de se fixar um salário mínimo a cada servidor.**

#### **2.4 Do voto do cabresto. Excertos da obra “Coronelismo, Enxada e Voto”.**

Embora não detidamente comprovado nos autos, a prática narrada pelo Autor, na inicial, remota ao que a doutrina chama de “voto de cabresto”.

O “voto de cabresto” é um meio de se controlar a vontade dos eleitores e de se acessar cargos. Foi muito utilizado nos anos iniciais de nossa República, principalmente no interior do país.

Lilia Moritz Schwarcz e Heloisa Murgel Starling<sup>1</sup> resumiam muito bem a dinâmica do voto do cabresto e o coronelismo. Vejamos:

**O “voto de cabresto” era quase uma prática polítocultural – um ato de lealdade do votante ao chefe local. (...)**



O voto era entendido como moeda de troca, as relações de poder se desenvolviam a partir do município, e na ponta desse relacionamento está o fenômeno do **coronelismo**. Coronel era o posto mais alto na hierarquia da Guarda Nacional, a instituição do Império que ligou proprietários rurais ao governo. Com a República, a Guarda perdeu sua natureza militar, mas os coronéis conservaram o poder político nos municípios onde viviam. **Daí em diante, o coronelismo passou a significar um complexo sistema de negociação entre esses chefes locais e os governadores dos estados, e destes com o presidente da República.** O coronel seria um dos elementos formadores da estrutura oligárquica tradicional baseada em poderes personalizados e nucleados, geralmente, nas grandes fazendas e latifúndios brasileiros.

**O coronel era, assim, parte fundamental do sistema oligárquico. Ele hipotecava seu apoio ao governo estadual na forma de votos, e, em troca, o governo garantia o poder do coronel sobre seus dependentes e rivais, especialmente através da cessão dos cargos públicos, que iam do delegado de polícia à professora primária. E desse modo se estabilizava a República brasileira no início do século XX, na base de muita troca, empréstimo, favoritismos, negociações e repressão. Visto desse ângulo, e como diziam os jornais satíricos de época, o país não passava de uma grande fazenda.**

Por outro lado, Victor Nunes Leal<sup>ii</sup> com a pertinência habitual traz ensinamentos que não poderiam deixar de ser lembrados:

Não se compreenderia, contudo, a liderança municipal só com os fatores apontados. **HÁ AINDA OS FAVORES PESSOAIS DE TODA ORDEM, DESDE ARRANJAR EMPREGO PÚBLICO ATÉ OS MÍNIMOS OBSÉQUIOS.** É neste capítulo que se manifesta o **paternalismo, com a sua recíproca: negar pão e água ao adversário.** Para favorecer os amigos, o chefe local resvala muitas vezes para a zona confusa que medeia entre o legal e o ilícito, ou penetra em cheio no domínio da delinquência, mas a solidariedade partidária passa sobre todos os pecados uma esponja regeneradora. A definitiva reabilitação virá com a vitória eleitoral, porque, em política, no seu critério, “só há uma vergonha: perder”. **Por isso mesmo, o filhotismo tanto contribui para desorganizar a administração municipal.**

**Um dos principais motivos dessa desorganização é a generalizada incultura do interior, cópia muito piorada da incultura geral do país. Se os próprios governos federal e estaduais têm tanta dificuldade em conseguir funcionários capazes, por isso mesmo improvisando técnicos em tudo da noite para o dia, imagine-se o que será dos municípios mais atrasados. (...) Mas o despreparo do interior só explica uma parte da anarquia administrativa observada em muitas**



**municipalidades. A outra parcela de responsabilidade cabe, de um lado, AO FILHOTISMO, QUE CONVOCA MUITOS AGREGADOS PARA A “GAMELA” MUNICIPAL, E, DE OUTRO LADO, À UTILIZAÇÃO DO DINHEIRO, DOS BENS E DOS SERVIÇOS DO GOVERNO MUNICIPAL NAS BATALHAS ELEITORAIS.**

A outra face do filhotismo é o **mandonismo** que se manifesta na perseguição aos adversários: **“para os amigos pão, para os inimigos pau”**. As relações do chefe local com seu adversário raramente são cordiais. **O normal é a hostilidade. Além disso, como é óbvio, sistemática recusa de favores, que os adversários, em regra geral, se sentiriam humilhados de pedir. Nos períodos que precedem às eleições é que o ambiente de opressão atinge o ponto agudo. Nos intervalos das campanhas eleitorais, melhoram muito as relações entre as parciais do município, chegando eventualmente a ser amenas e respeitadas. É nessa fase que se processam os entendimentos que permitem à facção que está no poder, ou é apoiada pelo governo estadual, engrossar suas fileiras, pela adesão de cabos eleitorais urbanos ou de “coronéis”. Esse clima propício ao acordo também atinge seu ponto ótimo por ocasião das eleições, mas na fase que precede à tomada de compromissos. Uma vez definidas as posições, entra-se então na etapa da compressão, que antecede imediatamente ao pleito. Alguns prováveis aderentes podem ser poupados até mais tarde, enquanto subsiste a possibilidade de os chamar ao seio confortável da situação. Outros serão convencidos pelos primeiros indícios de violência. Muitos se absterão de votar para evitar dissabores maiores, e uns poucos faltarão à palavra empenhada. A regra é ser honrado o compromisso que no município se firma de homem para homem, e a quebra de sua palavra repugna tanto ao chefe local quanto o exaspera a traição de companheiros.**

**Mas há nisso tudo uma ética especial: como os compromissos não são assumidos à base de princípios políticos, mas em torno de coisas concretas, prevalecem para uma ou para poucas eleições próximas. Quando vê a necessidade de mudar de partido (o que significa geralmente aderir ao governo), o chefe local ou o “coronel” – retarda o seu pronunciamento. Se sofreu alguma desconsideração pessoal, ou deixou de ser atendido em pretensão que reputa importante, já tem aí o motivo da ruptura, porque o cumprimento de sua prestação no acordo não foi correspondido pelo chefe a quem emprestou apoio eleitoral. Quando não houver tais motivos, não lhe faltará o grande argumento: não tem direito de impor aos amigos o sacrifício da oposição. E esse argumento pode ser insincero, é em substância verdadeiro e procedente, porque o primeiro dever do chefe local é alcançar a vitória, o que significa obter para sua corrente o apoio da situação estadual.**

**(...)**



**E assim nos aparece este aspecto importantíssimo do “coronelismo” que é o sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os “coronéis”, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça.**

**É claro, portanto, que os dois aspectos – o prestígio próprio dos “coronéis” e o prestígio de empréstimo que o poder público lhes outorga – são mutuamente dependentes e funcionam ao mesmo tempo como determinantes e determinados. Sem a liderança do coronel – firmada na estrutura agrária do país –, o governo não se sentiria obrigado a um tratamento de reciprocidade, e sem essa reciprocidade a liderança do “coronel” ficaria sensivelmente diminuída.**

Assim, percebe-se que isto que a história narra como ocorrido há mais de século continua vivo de forma intensa entre nós.

A inicial aponta: “em que pese a presente lide não tratar acerca do período eleitoral, é completamente perceptível e possível o seu reflexo nas eleições. É de comum sabença que a máquina pública é, reiteradamente, utilizada em desvio de finalidade, com vistas a garantir um abuso de poder político, em face dos eleitores. Essa situação deixa a população refém dos poderes políticos, tornando o pleito uma moeda de troca, objetivando o interesse particular dos indivíduos. ”.

No fim e no fundo é como Jorge Nagle muito bem sumaria:

**Para mim, insisto em dizê-lo, o ponto vulnerável da nossa organização política reside no sistema de voto, pois notoriamente ele favorece a compressão, a corrupção e a fraude, permitindo que os títulos eleitorais se transformem em títulos negociáveis e que o Governo exerça sobre o ato do voto, praticado sob a odiosa fiscalização e vigilância de seus agentes, a incontrastável influência da ameaça, de represália ou das tentativas de peita ou de suborno.**

Talvez o mais triste para nossa República seja saber que este tipo de prática grassa boa parte do País e continuará grassando por boa parte do tempo.

### **3.0 - DISPOSITIVO**



Diante do exposto, e de tudo mais que dos autos consta, defiro, em parte, a antecipação de tutela requerida e:

**01. Declaro incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 2º, incisos III ao X, art. 4º, parte final, Lei nº 204/2021 do Município de Lago dos Rodrigues, por ferir o art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal e Recurso Extraordinário nº 658026 (já que traz cargos “para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração”).**

**02. Com base no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, suspendo novas contratações temporárias no Município de Lago dos Rodrigues/MA;**

**02.1 A fim de se verificar o cumprimento desta ordem, deve o Município de Lago dos Rodrigues/MA, juntar aos autos, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, a lista de todos os contratados até a presente data,**

**03. Nos termos do art. 7º, inciso IV, e do art. 39, § 3º, da Constituição Federal e Recurso Extraordinário nº 964659, fixo como remuneração mínima de cada servidor contratado o valor de 01 (um) salário mínimo,**

**04. com base no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, determino que o Município de Lago dos Rodrigues realize concurso público para todos os cargos necessários, inclusive aqueles previstos na Lei Municipal Nº 204/2021, a fim de substituir, por servidores concursados, todos os contratados como temporários, mas que, em verdade, desempenham atividades permanentes, tal como reconhecido nesta decisão, sob pena de multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por dia de atraso em qualquer das fases do cronograma abaixo;**

**4.1. Dar posse aos aprovados no concurso público e sincronicamente afastar os atuais contratados, tudo de acordo com o cronograma abaixo e respeitando o Princípio da Continuidade do Serviço Público, de forma que esta ordem não seja interpretada para se interromper os serviços públicos oferecidos pelo Município, sob pena de multa diária de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a cada novo servidor temporário que vier a ser contratado irregularmente ou a cada um dos atuais contratados que for mantido no cargo após expirado o prazo abaixo fixado;**

**4.2 Abster-se de realizar novas contratações temporárias, nos termos da liminar ora deferida, sob pena de multa fixada na aliena anterior.**

**05. Fixo ainda multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a cada dia que o Município de Lago dos Rodrigues/MA eventualmente venha interromper a continuidade de seus serviços públicos.**

**06. Assim, fixo o seguinte cronograma, com o prazo para cada um dos atos do concurso público, que deverá ser obedecido pelo Município de Lago dos Rodrigues/MA:**

**6.1. Até 30 (trinta) dias úteis depois de intimado desta decisão, o Município**





**deverá publicar o edital de abertura do referido concurso público;**

6.2. Até 75 (setenta e cinco) dias úteis depois de intimado desta decisão, **o Município deverá publicar o resultado final do concurso e homologá-lo;**

6.3. Até 105 (cento e cinco) dias depois de intimado desta decisão, **o Município deverá nomear e empossar os aprovados e afastar todos os contratados**, tal como fixado acima, respeitando as vedações da Lei das Eleições (art. 73, inciso V).

**6.4. Todos os prazos do cronograma acima terão como termo inicial a intimação do Município de Lago do Rodrigues.**

07. Os prazos serão contados nos termos do art. 219 do Código de Processo Civil e REsp 1.708.348/RJ, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 25/6/2019, DJe 1º/8/2019.

08. Os Requeridos deverão comprovar nos autos o cumprimento efetivo e pontual dos preceitos ora prescritos, sob pena da multa acima fixada.

09. Em caso de descumprimento desta decisão ou em seu atraso, a multa diária aqui estipulada incidirá preferencialmente sobre a pessoa do Prefeito e solidariamente a responsabilidade deste valor recairá sobre o Município de Lago dos Rodrigues/MA. (REsp 1111562/RN, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2009, DJe 18/09/2009).

10. Oficie-se a Câmara de Vereadores, remetendo-se cópia desta decisão, para que adotem providências que entenderem cabíveis.

11. Intime-se do inteiro teor desta decisão, pessoalmente, por meio de Oficial de Justiça, o Prefeito Municipal de Lago dos Rodrigues/MA. Se eventualmente, houver suspeita de ocultação por parte do Gestor Municipal, proceda-se a intimação nos moldes da citação por hora certa, nos termos do art. 252 e seguintes do Código de Processo Civil. Intime-se também o advogado constituído pelo Município.

12. No mesmo ato da intimação, citem-se os Requeridos para querendo apresentarem contestação, no prazo legal.

13. Decorrido o prazo do item 12, intime-se o Autor para apresentar réplica, no prazo legal.

14. Decorrido o prazo acima indicado, com ou sem manifestação dos Requeridos/Requerente, certifique-se e abra-se vista, com o prazo de 10 (dez) dias, ao Ministério Público Estadual.

15. Após a manifestação ministerial, nos termos do art. 357, caput, incisos II e IV, e §§ 2º, 3º do Código de Processo Civil<sup>1</sup>, e tendo em vista o Princípio da Cooperação (art. 6º CPC)<sup>2</sup>, intemem-se as partes para que, no prazo comum de 10 (dez) dias, delimitem as questões de fato sobre as quais recairá a atividade probatória, especificando os meios de prova admitidos que desejem utilizar (II) e as questões de direito que entendem relevantes para a decisão do mérito (IV).

16. Intemem-se o 1º requerido pessoalmente, pelo sistema eletrônico, nos termos do art. 5º, § 6º da Lei 11.419/2006 e o 2º Requerido por meio de oficial de justiça, tudo nos termos da Súmula 410 do STJ.



17. Publique-se. Registre-se. Intimem-se, inclusive o Representante do Ministério Público.

18. Uma cópia da presente decisão poderá servir como mandado de intimação/citação.

19. Cumpra-se.

Lago da Pedra/MA, data da assinatura.

Marcelo Santana Farias

Juiz de Direito Titular da 1ª Vara da Comarca de Lago da Pedra/MA

i Brasil: uma biografia – 2ª edição – São Paulo: Companhia das Letras, 2016, p. 322.

ii Coronelismo, Enxada e Voto: o Município e o regime representativo no Brasil – 7ª edição – São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 59 e ss.

José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo, 19. Edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p.665 ) e Maria Sylvia di Pietro, esta citada por Carvalho Filho.

