



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

Registro: 2021.0000935013

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2081145-15.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LARANJAL PAULISTA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO E RESSALVA. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores LUIS SOARES DE MELLO (Presidente), FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, DÉCIO NOTARANGELI, LUIZ ANTONIO DE GODOY, FÁBIO GOUVÊA, RICARDO ANAFE, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, JOÃO CARLOS SALETTI E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 17 de novembro de 2021.

RENATO SARTORELLI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

REQUERENTE: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

REQUERIDOS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LARANJAL PAULISTA, PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

EMENTA:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.174, DE 24 DE FEVEREIRO DE 2017, COM A REDAÇÃO DADA PELAS LEIS Nº 3.247, DE 11 DE SETEMBRO DE 2018, E Nº 3.290, DE 24 DE JANEIRO DE 2020, TODAS DO MUNICÍPIO DE LARANJAL PAULISTA, QUE DISCIPLINAM O 'PROGRAMA EMERGENCIAL DE AUXÍLIO-DESEMPREGO' - DIPLOMAS NORMATIVOS QUE, A DESPEITO DO ALEGADO CARÁTER ASSISTENCIAL, IMPÕEM GENERICAMENTE A REALIZAÇÃO DE ESTÁGIO EM AÇÃO COMUNITÁRIA E EXECUÇÃO DE ATIVIDADES EM ÁREAS ESPECÍFICAS DE INTERESSE DA MUNICIPALIDADE, DEVENDO AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE DESEMPREGO FICAR À DISPOSIÇÃO E OBSERVAR JORNADA DE 40 HORAS SEMANAIS PARA



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

FAZER JUS À 'BOLSA AUXÍLIO-DESEMPREGO' NO VALOR DE R\$ 1.036,00 (MIL E TRINTA E SEIS REAIS), ESTABELECENDO VERDADEIRA HIPÓTESE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA - INADMISSIBILIDADE - TEMA Nº 612 DA REPERCUSSÃO GERAL (RE Nº 658.026/MG) - PREVISÃO GENÉRICA E ABRANGENTE PARA ADMISSÃO POR TEMPO DETERMINADO, SEM QUALQUER CONOTAÇÃO EXCEPCIONAL OU IMPREVISÍVEL - DESRESPEITO AO POSTULADO DO CONCURSO PÚBLICO OU À REGRA DO PROCESSO LICITATÓRIO PARA CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PRECEDENTES - VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 111, 115, INCISOS II E X, E 117 DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS, NOS TERMOS DO ART. 27 DA LEI Nº 9.868/1999”.

“É defeso ao legislador local prever hipóteses abrangentes e genéricas,



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

nem deixar sem definição, ou em aberto, os casos de contratação temporária”.

VOTO Nº 33.857

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo em face da Lei nº 3.174, de 24 de fevereiro de 2017, com a redação dada pelas Leis nº 3.247, de 11 de setembro de 2018, e nº 3.290, de 24 de janeiro de 2020, todas do Município de Laranjal Paulista.

Sustenta o requerente, em apertada síntese, que as normas impugnadas são incompatíveis com preceitos da Constituição Estadual, notadamente os seus artigos 111 e 115, incisos II e X, na medida em que criaram o “*Programa Emergencial de Auxílio-Desemprego*”, disciplinando verdadeira contratação de pessoas desempregadas para realização de estágio em ação comunitária, mediante “*bolsa de auxílio-desemprego*” no valor mensal de R\$ 1.036,00 (*mil e trinta e seis reais*) e jornada de 40 (*quarenta*) horas semanais, com duração de 24 (*vinte e quatro*) meses, prorrogáveis por igual período. A despeito dos motivos nobres que orientaram os atos normativos hostilizados, voltados a amparar trabalhadores desempregados, argumenta que não é qualquer



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

interesse público que autoriza a admissão de forma precária, mostrando-se contrárias ao ordenamento constitucional leis municipais que criam programa social para absorver mão de obra desempregada para execução de tarefas genéricas e ordinárias, sem definir a excepcionalidade que poderia justificar tais contratações, incidindo, no caso, a tese definida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema nº 612 da Repercussão Geral. Busca, por isso, o decreto de procedência da presente ação direta, declarando-se, a final, a inconstitucionalidade da Lei nº 3.174, de 24 de fevereiro de 2017, com a redação dada pelas Leis nº 3.247, de 11 de setembro de 2018, e nº 3.290, de 24 de janeiro de 2020, todas do Município de Laranjal Paulista.

Sem pedido liminar, a Câmara Municipal de Laranjal Paulista prestou informações sobre os processos legislativos correspondentes ao diploma normativo impugnado e suas posteriores alterações, aduzindo que a Comissão de Constituição, Justiça e Redação solicitou parecer jurídico que sinalizou para a existência de posições divergentes acerca da constitucionalidade do tema. Pleiteou a improcedência da ação, requerendo, alternativamente, a modulação dos efeitos do julgado (*fls. 234/240*).

O Prefeito do Município de Laranjal



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

Paulista, por sua vez, defendeu a higidez da norma questionada e suas modificações, traduzindo tão somente opção de política pública de cunho manifestamente assistencial, promovendo educação e qualificação profissional aos beneficiários do programa, dando concretude às ações de combate à pobreza e ao desemprego, mostrando-se análoga àquelas instituídas no âmbito estadual e federal, inexistindo a finalidade de admissão de pessoal para prestação de serviços públicos. Buscando, no mais, a improcedência da ação direta, pleiteou, alternativamente, a modulação dos efeitos pelo prazo de 180 (*cento e oitenta*) dias (*cf. fls. 480/486*).

A Procuradora Geral do Estado deixou transcorrer, *in albis*, o prazo para manifestação (*cf. fl. 232*).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, insistiu na procedência da ação direta, reiterando os termos da inicial (*fls. 559/571*).

É o relatório.

A ação é de ser julgada procedente.

O texto impugnado tem o seguinte



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

teor, **verbis**:

“Art. 1º Fica criado no Município de Laranjal Paulista o Programa Emergencial de Qualificação Profissional e Combate ao Desemprego, com o objetivo de proporcionar ocupação, educação, qualificação profissional e renda para cidadãos integrantes da população desempregada residente no Município. (NR) (redação estabelecida pela Emenda nº 06/2017)

§ 1º O Programa de que trata esta Lei beneficiará até 114 (cento e quatorze) cidadãos e será coordenado pela Secretaria de Promoção Social e Política Habitacional. (NR) (redação estabelecida pelo art. 1º da Lei Municipal nº 3.247, de 11.09.2018)

§ 2º Do total das vagas previstas no parágrafo anterior, 5% (cinco por cento), serão destinadas aos portadores de deficiência física, desde que haja interessados.

Art. 2º O Programa Emergencial de Qualificação Profissional e Combate ao Desemprego proporcionará aos cidadãos desempregados: educação e qualificação profissional por meio de atividades práticas em prol da comunidade. O beneficiário do Programa perceberá mensalmente uma bolsa auxílio-desemprego e uma cesta básica.

§ 1º É obrigatória a participação dos beneficiários do Programa nas palestras e cursos de educação e qualificação profissional que forem disponibilizadas pela Prefeitura.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

§ 2º O bolsista que, sem motivo justificável, não participar das palestras e cursos de educação e qualificação profissional ofertadas pelo Executivo será imediatamente desligado do programa. (NR) (redação estabelecida pela Emenda nº 06/2016)

§ 3º A Bolsa Auxílio-Desemprego será no valor de R\$ 1.036,00 (um mil e trinta e seis reais). (NR) (redação estabelecida pelo art. 1º da Lei Municipal nº 3.290, de 24.01.2020)

Art. 3º As condições para o alistamento no Programa, mediante seleção simples, serão definidas em regulamento que observará os seguintes requisitos:

I - Estar desempregado há mais de 03 (três) meses.

II - Não poderão ser beneficiários do programa quem estiver recebendo ou vir a receber benefício o seguro desemprego ou benefício previdenciário; (NR) (redação estabelecida pela Emenda nº 06/2017)

III - Comprovar residência há pelo menos 02 (dois) anos, no Município de Laranjal Paulista.

IV - Ter mais de 18 (dezoito) anos de idade.

V - Ter renda per capita familiar de até meio (1/2) salário mínimo por mês;

VI - Ser inscrito no Cadastro Único - CadÚnico;

VII - Caso tenha filhos menores deverão estar matriculados e frequentando a rede escolar; (NR) (redação estabelecida pela Emenda nº 06/2017)

VIII - Estar com a Carteira de Vacinação e Cartão do



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

Sistema Único de Saúde devidamente atualizados, de todos os membros do núcleo familiar.

§ 1º O Programa atenderá apenas um beneficiário por núcleo familiar.

§ 2º Sendo o número de alistados superior ao de vagas, a preferência para participar do Programa será definida mediante a aplicação, pela ordem, dos seguintes critérios:

- a) Maiores encargos familiares;**
- b) Maior tempo de desemprego;**
- c) Maior idade.**

§ 3º SUPRIMIDO (Emenda nº 05/2017).

§ 4º O candidato deverá estar em pleno gozo de seus direitos civis e políticos, apresentar quitação do serviço militar, bem como atestado de antecedentes criminais.

Art. 4º O Programa corresponderá à observância por parte do beneficiário de até 40 (quarenta) horas semanais.

Art. 5º O Município contratará seguro de acidentes pessoais para todos os participantes do Programa.

Art. 6º O Programa de Qualificação Profissional e Combate ao Desemprego, e seus benefícios, previstos no art. 2º desta Lei, terão duração de 24 meses, prorrogáveis por igual período, por ato do Chefe do Executivo Municipal. (NR) (redação estabelecida pela Emenda nº 09/2017)

Parágrafo único. O beneficiário participará do Programa por período de até 12 meses, podendo ser prorrogado por igual período, uma única vez, desde que o beneficiário seja submetido a avaliação social, a ser regulamentada por ato



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

do Chefe do Poder Executivo. (NR) (redação estabelecida pela Emenda nº 09/2017)

Art. 8º A concessão da bolsa ao combate ao desemprego que trata esta Lei não caracterizará vínculo empregatício ou profissional e não poderá ser anotada como contrato de trabalho. A realização das atividades dar-se-ão como estágio em ação comunitária entre o bolsista e o Município concedente. (NR) (redação estabelecida pela Emenda nº 06/2017)

§ 1º As faltas não justificadas serão descontadas proporcionalmente do valor referente ao auxílio pecuniário, estabelecido mensalmente.

§ 2º Os bolsistas ficarão à disposição da Municipalidade para a execução de atividades em suas áreas específicas, com a interveniência obrigatória da Secretaria de Promoção Social e Política Habitacional e do Departamento Jurídico do Município (NR) (redação estabelecida pela Emenda nº 06/2017).

Art. 9º Fica o Poder Executivo autorizado a firmar convênio com entidades públicas e privadas, com vistas ao atendimento dos objetivos desta Lei.

Art. 10. O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 30 dias a contar da publicação.

Art. 11. As despesas decorrentes com a execução desta Lei correrão por conta de dotações próprias dos órgãos nos quais as atividades práticas serão desenvolvidas e suplementadas, se necessário, para as despesas com os cursos de educação e qualificação profissional.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

Art. 12. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 13. Revogam-se as disposições em contrário” (cf. fls. 26/29).

Em que pese a autonomia dos Municípios para editar normas locais e se autoadministrar, a competência que lhes foi outorgada não é absoluta, sujeitando-se aos limites e contornos definidos pela Lei Maior e pela respectiva Constituição Estadual, inclusive no que diz respeito ao ingresso no serviço público e à admissão de pessoal, em razão do princípio da simetria e da regra contida no artigo 144 da Carta Bandeirante.

No caso, conquanto louvável o intento do legislador municipal em relação ao tema do desemprego, tenho para mim que os dispositivos normativos impugnados disciplinaram verdadeira contratação de pessoal por tempo determinado, muito embora revestida de caráter assistencial, revelando equivocada tentativa de remediar gravíssimo problema social, mas sem observar os preceitos constitucionais.

A Constituição Paulista, em seu artigo 115, incisos II e X, reproduzindo regra consagrada pelo



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

artigo 37, incisos II e IX, da Carta da República, preceitua que *“a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos”*, proclamando, ainda, que *“a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”*.

A exigência de prévia aprovação em concurso para o ingresso no serviço público visa conferir efetividade aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência administrativa consagrados no artigo 111 da Constituição Paulista, ao mesmo tempo em que assegura igualdade de condições aos candidatos que preencherem os requisitos previstos em lei, constituindo postulado de observância obrigatória às pessoas jurídicas e aos órgãos da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Desta forma, *“o concurso público constitui-se em uma saída da Administração para assegurar os princípios maiores da isonomia e da impessoalidade na concorrência dos candidatos aos cargos públicos. Sua ideia exsurge da necessidade de se garantir que assumirá determinado cargo aquele indivíduo que, competindo em iguais*



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

condições com todos os candidatos, estiver, em tese, melhor preparado. Daí não haver outra conclusão possível senão a de que, no limite das regras constitucionais, todos os Poderes da República estão jungidos à observância de tal preceito” (ADI nº 5.163/GO, Relator Ministro Luiz Fux).

O legislador constituinte, por outro lado, ressaltou da regra geral as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei, de livre nomeação e exoneração, as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e as contratações por tempo determinado para atender alguma **necessidade temporária de excepcional interesse público** (*artigo 115, incisos II, parte final, V e X, da Constituição Paulista*), dispensando a realização de concurso público nestas hipóteses.

A definição dos pressupostos para a validade da admissão através do regime especial de contratação temporária, aliás, foi objeto do Tema nº 612 da Repercussão Geral, submetido a julgamento pelo E. Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 658.026/MG, representativo da controvérsia, sendo consolidada a seguinte tese, ***verbis***:



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

“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



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

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



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

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” (RE nº 658.026/MG, Relator Ministro Dias Toffoli - grifo nosso).

Cuida-se, pois, de requisitos cumulativos devendo a administração pública observá-los rigorosamente, sob pena de violação ao preceito constitucional do concurso público.

Sobre o assunto, José dos Santos Carvalho Filho ensina que *“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 indisfarçável 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*



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

*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. Caso a função seja permanente, a contratação temporária **só é legítima se a Administração comprovar situação emergencial e transitória, com previsão de ser posteriormente superada**” (Manual de Direito Administrativo, 30ª edição, 2016, Ed. Atlas, página 637 - grifo nosso).*

Hely Lopes Meirelles, de outra feita, adverte que as normas infraconstitucionais que regulam a matéria **“não podem prever hipóteses abrangentes e genéricas, nem deixar sem definição, ou em aberto, os casos de contratação.** Dessa forma, só podem prever casos que efetivamente justifiquem a contratação, mesmo porque essa contratação sem concurso público é exceção. E, à evidência, somente poderá ser feita sem processo seletivo quando o interesse público assim o permitir” (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, 33ª edição, pág. 440 - destaquei).

Em outras palavras, qualquer forma de contratação diversa destas situações extraordinárias, que evidencie o desempenho de funções regulares e perenes,



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

próprias da gestão administrativa, da consecução de atividades fim ou da organização interna do ente público, desvinculadas dos pressupostos da excepcionalidade e da temporariedade, jamais pode ensejar a dispensa do recrutamento pelo sistema de mérito e tampouco autoriza a admissão de forma precária, **mormente quando o texto legal não sinaliza qualquer situação concreta emergencial e transitória.**

No caso *sub judice*, o vício de inconstitucionalidade resulta do teor vago e impreciso dos dispositivos impugnados, vinculando a percepção de suposto benefício assistencial à efetiva prestação de serviços de interesse da Administração Pública Municipal, **dando margem à contratação temporária dissimulada e indiscriminada**, sobretudo porque as normas locais nada disciplinaram acerca das “*atividades*” ou do “*estágio*” exigidos dos beneficiários, inviabilizando a verificação da regularidade da natureza de tais serviços e abrindo espaço para o administrador burlar a regra do concurso público ou as normas de licitação, o que desautoriza a ilação de que se trata de mero programa de governo.

Embora o artigo 8º da Lei Municipal nº 3.174/2017 afirme que a concessão da bolsa instituída “*não caracterizará vínculo empregatício ou profissional*” é inegável



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

que o “*Programa Emergencial de Qualificação Profissional e Combate ao Desemprego*” exige uma contrapartida por parte do beneficiário, consistente na realização de atividades em “*estágio em ação comunitária entre o bolsista e o Município concedente*”, prevendo jornada de 40 (*quarenta*) horas semanais, descontos proporcionais de faltas não justificadas, além da contratação de seguro de acidentes pessoais, devendo o “*bolsista*” ficar “*à disposição da Municipalidade para a execução de atividades em suas áreas específicas*” (*artigo 8º, caput, e §§ 1º e 2º, da Lei Municipal nº 3.174/2017*).

O que se verifica, na prática, é que os dispositivos legais hostilizados viabilizam a admissão, por tempo determinado, de pessoas para a prestação de serviços de interesse da Municipalidade, sem esclarecer a natureza das atividades a serem desenvolvidas pelos beneficiários do programa, o que, ordinariamente, **em razão do preceito aberto da norma**, devem se submeter às normas de licitação pública (*v.g., convênios e obras; serviços transitórios e de necessidade esporádica*), se o caso, ou ser desempenhadas pelos quadros da própria Administração, a quem compete **“criar e preencher, de forma planejada, os cargos públicos suficientes ao adequado e eficiente atendimento às exigências públicas, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade e ineficiência administrativa, sem prejuízo**



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

de, havendo omissão abusiva com o preenchimento dos requisitos subjetivos, configurar a conduta a prática de improbidade administrativa” (RE nº 658.026/MG, Relator Ministro Dias Toffoli - grifo nosso).

É importante, ainda, registrar que apenas as situações alheias ao controle da Administração Pública, cuja superveniência resulte desaparecimento transitório do quadro de servidores, aliado ao interesse público excepcional, que estejam inequivocamente delimitados no próprio texto normativo, é que autorizam as contratações por prazo determinado, a exemplo do que se verifica em surtos epidêmicos graves ou catástrofes naturais.

O artigo 115, inciso X, da Carta Bandeirante **exige complementação normativa criteriosa, incumbindo ao legislador especificar, em cada caso, os traços de emergencialidade que justificam a medida**, o que incorreu na espécie.

Ainda que a natureza permanente de algumas atividades públicas não configure impedimento absoluto ou intransigível para a admissão de servidores temporários, tenho para mim que o texto impugnado é demasiadamente genérico, **deixando o legislador local de**



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

apontar em que circunstâncias transitórias ou de excepcional interesse público se dariam aquelas contratações, viabilizando a investidura em cargo público sem prévia aprovação em concurso, incorrendo a norma local na vedação prevista na letra “e” do Tema 612 da Repercussão Geral, que impede a *“contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração” (RE nº 658.026/MG, Relator Ministro Dias Toffoli)*.

Confira-se, a propósito, precedentes análogos da lavra deste C. Órgão Especial, *verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI Nº 1.456, DE 24 DE MAIO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE DOLCINÓPOLIS/SP, QUE CRIA O 'PROGRAMA FRENTE DE TRABALHO MUNICIPAL PARA AUXÍLIO-DESEMPREGO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - ATO NORMATIVO QUE, A DESPEITO DA INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO DE CARÁTER ASSISTENCIAL, DISCIPLINA HIPÓTESE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA - NECESSÁRIA INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA AO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL -



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

CRIAÇÃO NORMATIVA ALHEIA AO EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO - VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ARTIGO 115, INCISOS II E X, DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA - PRECEDENTES DO C. ÓRGÃO ESPECIAL E DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM REGIME DE REPERCUSSÃO GERAL (TEMA Nº 612) - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, COM OBSERVAÇÃO” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2137211-49.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Francisco Casconi - Data do Julgamento: 28/07/2021).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Estrela D'Oeste. Lei Municipal n. 2.853, de 04 de abril de 2017, que 'Cria o programa de auxílio ao desempregado denominado Frentes de Trabalho' e respectivo decreto regulamentador. Natureza dos cargos a serem providos excepcional e temporariamente. Previsão genérica para atendimento de necessidades perenes da Administração. Casos em que a admissão deve se dar mediante regular concurso público. Excepcionalidade não verificada. Inconstitucionalidade



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

caracterizada. Tema objeto de julgamento nos autos da Repercussão Geral 612 (RE 658.026), em que o Supremo Tribunal Federal manifestou entendimento no sentido de ser 'vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado'. Vulneração aos princípios da moralidade e razoabilidade e aos artigos 111 e 115, II e X, da Constituição Estadual. Precedentes do Órgão Especial. Ação julgada procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2078311-73.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Antonio Celso Aguilar Cortez - Data do Julgamento: 11/11/2020).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA - LEI Nº 7.146/2018, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, QUE CRIOU O 'PROGRAMA BOLSA TRABALHO' - CARACTERIZAÇÃO DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA FORA DOS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, A DESPEITO DO ALEGADO CUNHO



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

ASSISTENCIAL DA NORMA - TEMA 612 DE REPERCUSSÃO GERAL 'LEADING CASE' RE 658.026 - DESNECESSIDADE DE DECLARAR-SE INCONSTITUCIONAIS LEIS ANTERIORES SOBRE O MESMO TEMA, JÁ EXPRESSAMENTE REVOGADAS PELA LEI ORA DECLARADA INCONSTITUCIONAL - NÃO CONHECIMENTO DO PEDIDO NESTA PARTE - AÇÃO PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 7.146/2018 E SEU DECRETO REGULAMENTADOR Nº 31.603/2014, AMBOS DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, COM RESSALVA” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2072661-45.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Ferraz de Arruda - Data do Julgamento: 14/10/2020 - grifei).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei 3.263, de 10/04/2014, que cria o 'Programa Emergencial de Emprego' no Município de Carapicuíba - ADMISSÃO TEMPORÁRIA - Hipótese admitida no artigo 115, inciso X, da Constituição Bandeirante, que replica o preceito do



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, desde que haja situação emergencial que justifique a contratação excepcional e transitória - Situação em que o programa criado pelo Município de Carapicuíba é voltado para a assistência social de municípios em situação de desemprego e que não sejam elegíveis em outros programas governamentais - Atividade de absorção de mão-de-obra para o serviço de limpeza urbana e de coleta de lixo - Inexistência de emergência de excepcional interesse público para justificar a necessidade temporária da mão-de-obra de pessoas em situação de desemprego - Matéria que foi objeto do Tema 612 em repercussão geral no Supremo Tribunal Federal, sobrevivendo as seguintes teses para enquadramento da legalidade da contratação temporária: a-) os casos devem ser excepcionais do ponto de vista do interesse público e serem detalhados em lei; b-) o prazo de contratação deve ser predeterminado e circunscrito à temporariedade da necessidade; c-) impossibilidade de contratação para serviços ordinários permanentes do Estado que devem



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

estar sob o espectro das contingências normais da Administração - Inobservância de tais requisitos na lei impugnada - Violação aos artigos 111 e 115, incisos II e X, e artigo 144 da Constituição Estadual - Precedentes deste Órgão Especial - ARRASTAMENTO - Lei 3.485, de 14/12/2017, que alterou o artigo 1º da norma objurgada - MODULAÇÃO - Aplicação da diretriz do artigo 27 da Lei 9.868/99 - Atribuição de efeitos 'ex nunc' a partir deste julgamento, sem a necessidade de repetição de valores recebidos de boa-fé até aquela data - Ação julgada procedente, com arrastamento e modulação” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2044729-82.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Jacob Valente - Data do Julgamento: 16/09/2020 - grifei).

Como corolário, na hipótese vertente, os diplomas normativos objurgados tipificam nítida ofensa aos artigos 111, 115, incisos II e X, e 117 da Carta Paulista, o que conduz ao decreto de procedência da ação direta.

Por razões de segurança jurídica e



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2081145-15.2021.8.26.0000

relevante interesse social, impõe-se a modulação dos efeitos desta decisão, nos termos do artigo 27 da Lei nº 9.868/1999, na medida em que a eficácia **ex tunc** poderia acarretar reflexos negativos no âmbito local, sendo razoável a concessão do prazo de 120 (*cento e vinte*) dias¹, contados desta data, não cabendo cogitar da devolução de valores recebidos com esteio na legislação ora reputada inconstitucional, notadamente por se tratar de verbas de caráter alimentício, percebidas de boa-fé.

Ante o exposto, julgo procedente a presente ação direta para o fim de, modulados os efeitos nos termos do acórdão, declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.174, de 24 de fevereiro de 2017, com a redação dada pelas Leis nº 3.247, de 11 de setembro de 2018, e nº 3.290, de 24 de janeiro de 2020, todas do Município de Laranjal Paulista. Comunique-se oportunamente à Prefeitura e à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/1999.

RENATO SARTORELLI

Relator

Assinatura Eletrônica

¹ ADI nº 2125921-37.2020.8.26.0000, Relator o signatário – Data do Julgamento: 07/04/2021; ADI nº 2078316-95.2020.8.26.0000, Relator Des. Xavier de Aquino - Data do julgamento: 21/10/2020; ADI nº 2058831-12.2020.8.26.0000 Des. Moacir Peres - Data do julgamento: 09/09/2020.