



CÂMARA MUNICIPAL DE UBATUBA

ESTÂNCIA BALNEÁRIA – ESTADO DE SÃO PAULO – CEP 11680-000
UBATUBA – CAPITAL DO SURFE

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Proc. nº 416/2021

Ao S. Atualização Legislativa

Segue anexo cópia do acórdão do TJSP que julgou inconstitucional a Lei Municipal nº 3.687/2013 que dispõe sobre a criação do Programa Frente de Trabalho.

Após as devidas anotações no sítio das leis do Município, encaminhe-se os autos à Presidência, para conhecimento, e após ao arquivo com as cautelas de praxe.

Ubatuba, 10 de maio de 2022.

Luiz Gustavo Bastos de Oliveira
Procurador Legislativo
OAB/SP 193.610



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2022.0000196273

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2236342-60.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE UBATUBA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE UBATUBA.

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 RICARDO ANAFE (Presidente), MATHEUS FONTES, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, AROLDO VIOTTI, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO E VIANNA COTRIM.

São Paulo, 16 de março de 2022

FÁBIO GOUVÊA

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade n°
2236342-60.2021.8.26.0000

Comarca: São Paulo

Autor: Procurador Geral de Justiça do Estado de
São Paulo

Réus: Prefeito do Município de Ubatuba e
Presidente da Câmara Municipal de Ubatuba

Interessado: Estado de São Paulo

Voto n° 49.060

Ação direta de inconstitucionalidade. Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo que pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 3.687, de 15 de outubro de 2013, do Município de Ubatuba, que prevê a contratação temporária com contraprestação de serviços para a municipalidade. Precedentes deste Colendo Órgão Especial. Ação procedente, com modulação dos efeitos da decisão.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Vistos.

Trata-se de ação direta ajuizada pelo douto Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, na qual pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 3.687, de 15 de outubro de 2013, do Município de Ubatuba, que cria programa emergencial de auxílio desemprego municipal, denominado "Frente de Trabalho".

Alega o autor, em suma, que a norma em questão viola os arts. 111 e 115, inc. II e X, ambos da Constituição do Estado de São Paulo, haja vista que excepciona a regra do concurso público sem o preenchimento dos requisitos para tanto. Aduz, no mais, que o entendimento em questão encontraria respaldo na posição firmada pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal em Recurso Extraordinário dotado de repercussão geral (Tema nº 612).

Pela decisão a fls. 61, o eminente Desembargador João Carlos Saletti, Relator que me antecedeu nestes autos, determinou o processamento do feito, ausente pedido de liminar.

Informações do Prefeito do Município de Ubatuba a fls. 81/86, e do Presidente da Câmara Municipal às fls. 66/67. As autoridades municipais defenderam a constitucionalidade da norma, pugnando pela improcedência do pedido ou, ao menos, pela modulação de efeitos da decisão.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Intimada, manifestou-se a Procuradora Geral do Estado de São Paulo a fls. 72/75, opinando pela constitucionalidade do normativo impugnado, por ter a aludida Lei Municipal caráter assistencialista, inexistindo o cunho empregatício apontado pelo Autor, com a "prestação de serviços a título precário".

Parecer do douto Subprocurador-Geral de Justiça, Doutor Wallace Paiva Martins Junior, às fls. 107/115, opinando pela procedência do pedido nos termos da inicial da ação.

É o relatório.

Anoto, de início, que os presentes autos foram redistribuídos a este Relator em 17.12.2021, por ocasião da aposentadoria do Des. João Carlos Saletti, ao final de 2021.

A ação direta deve ser julgada procedente, com modulação de efeitos.

A norma questionada em fiscalização abstrata de constitucionalidade tem o seguinte teor:

MAURICIO HUMBERTO FORNARI MOROMIZATO, Prefeito Municipal da Estância Balneária de Ubatuba, Estado de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por Lei, FAÇO SABER que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica criado o Programa Emergencial de Auxílio Desemprego Municipal, de caráter assistencial, denominado "FRENTE DE TRABALHO", a ser coordenado pela Secretaria Municipal de Cidadania e Desenvolvimento



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Social, visando proporcionar ocupação, qualificação profissional e renda para até 200 (duzentos) trabalhadores desempregados, residentes no Município de Ubatuba.

Parágrafo Único. Serão destinadas 3% (três por cento) do total de vagas dispostas no caput deste artigo, para pessoas portadoras de deficiência, desde que não recebam benefícios previdenciários ou de assistência social, inclusive BPC, seguro-desemprego ou equivalente.

Art. 2º - O Programa referido no artigo 1º consiste na concessão de bolsa auxílio desemprego no valor mensal de meio mínimo nacional vigente e cursos de qualificação profissional aos trabalhadores desempregados participantes do Programa.

§ 1º Os benefícios dispostos no caput deste artigo serão concedidos pelo Poder Público Municipal pelo período de 09 (nove) meses iniciando em meados do mês de Março até meados de Dezembro, podendo ser prorrogado por igual período a critério da Secretaria Municipal coordenadora do Programa.

§ 2º Os cursos de qualificação profissional serão ministrados diretamente pelo Executivo Municipal ou por entidades educacionais, mediante convênio, cuja celebração fica autorizada pela presente lei e que consistem:

I - No desenvolvimento de atividades de capacitação ocupacional e de cidadania;

II - Ações de incentivo e orientação no sentido de buscar o pleno emprego e/ou geração de renda, economia solidária e cooperativismo.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Art. 3º - Os candidatos a beneficiários do Programa deverão ter os seguintes requisitos mínimos:

I - Tempo de desemprego igual ou superior a 01 (um) ano, desde que não aposentado, pensionista, beneficiário da previdência social, inclusive BPC, não esteja percebendo seguro-desemprego ou qualquer outro programa assistencial equivalente;

II - Residência fixa no Município de Ubatuba há pelo menos 01 (um) ano;

III - Idade mínima de 18 (dezoito) anos.

§ 1º. Não será admitido mais do que 01 (um) beneficiário por núcleo familiar.

§ 2º. Para efeitos desta Lei considera-se núcleo familiar, o núcleo doméstico de indivíduos que possuam laços de parentesco, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros.

Art. 4º. No caso do número de interessados ser superior ao número de vagas, a preferência para participação no Programa será definida mediante aplicação dos seguintes critérios mínimos:

I - Menor renda per capita, resultado da divisão da renda familiar pelo número de membros da família;

II - maior número de dependentes crianças e adolescentes até 16 anos completos;

III - maior tempo de desemprego;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

IV - maior idade;

V - egressos penitenciários.

Art. 5º - A aferição dos requisitos para a concessão do benefício será realizada no ato da inscrição inicial, devendo permanecer enquanto durar a participação do beneficiário no Programa.

Art. 6º - A participação do beneficiário no Programa implicará na **realização de atividades de limpeza, conservação, manutenção e restauração**, a saber:

I - De **bens públicos da Administração Municipal** e de sua Autarquia;

II - De **vias e logradouros públicos**;

III - De bens de **entidades assistenciais**, sem fins lucrativos;

IV - Outras atividades correlatas que se fizerem **necessárias às Secretarias Municipais**.

Art. 7º - A jornada de atividade no Programa será de 20 (vinte) horas semanais já incluídas aquelas destinadas à frequência no curso de qualificação profissional.

Parágrafo Único. Caberá ao responsável de cada Secretaria ou Setor a estipulação dos dias e horários em que o bolsista prestará serviços à Administração Municipal, e a realização dos cursos.

Art. 8º - O bolsista que tiver 03 (três) faltas consecutivas ou 06 (seis) intercaladas



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

dentro do mês, no trabalho ou no curso, será desligado automaticamente do Programa.

Art. 9º - A participação efetiva no Programa não implica em reconhecimento de vínculo empregatício, eis que de caráter assistencial de formação profissional.

Art. 10 - Fica o Executivo autorizado a contratar seguro de acidentes pessoais para os beneficiários participantes do Programa.

Art. 11 - As despesas decorrentes com a execução desta Lei correrão por conta do orçamento vigente, suplementada se necessário.

Art. 12 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PAÇO ANCHIETA - Ubatuba, 15 de outubro de 2013.

MAURICIO HUMBERTO FORNARI MOROMIZATO Prefeito Municipal

A despeito da conotação assistencial do ato normativo impugnado, tem-se, pelas regras ali elencadas, a contratação temporária de pessoas para a prestação de serviços ao Município.

Com efeito, da leitura da Lei Municipal atacada depreende-se: (a) remuneração, no art. 2º; (b) a carga horária dos serviços prestados, no art. 7º; e (c) o tipo de trabalho a ser executado, no art. 6º e seus incisos.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

A contratação de pessoal pela Administração Pública segue a regra do concurso público para que sejam seguidos os princípios elencados no art. 111 da Constituição Estadual, especialmente a moralidade, impessoalidade e eficiência administrativa, que visam garantir a igualdade de oportunidade de acesso a tais vagas pelos administrados.

Tem-se, por outro lado, enquanto exceção à aludida regra, o instituto da contratação temporária, nos moldes do art. 115, X, da Constituição Estadual.

Com efeito, referido dispositivo prevê que:

“Para a organização da administração pública direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas por qualquer dos Poderes do Estado, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas:

(...)

X - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;”

Por se tratar de exceção, contudo, deve ser interpretado de forma restritiva, sendo necessário o preenchimento cumulativo dos requisitos de tempo determinado, que a contratação ocorra para atender a necessidade temporária e que tal necessidade seja de excepcional interesse público. Nesse sentido, o entendimento esboçado pelo C. STF:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

“Quanto à expressão 'excepcional interesse público', não há dúvida quanto ao seu conteúdo jurídico. A atividade deve ser não só de interesse do todo, do conjunto social, mas deve atender ao que se denomina de dimensão pública dos interesses individuais. A Administração, amparada na lei em vigor, só pode efetuar essa contratação temporária quando o interesse público for excepcional e para atender os interesses da população, a fim de que os cidadãos não se vejam prejudicados em seu âmbito material ou moral pelas situações excepcionais portanto, não ordinárias, as quais devem ser temporárias, como veremos a seguir.” (Tema com Repercussão Geral nº 612, Rel. Min. Dias Toffoli, RE nº 658.026/MG, j. em 27.09.2018)

Outrossim, conforme apontado em recente julgado deste E. Órgão Especial, de Relatoria do Exmo. Des. Renato Sartorelli em caso análogo, é certo que a necessidade temporária e excepcional se volta à própria Administração:

“Cumpre, por outro lado, registrar que a necessidade temporária de excepcional interesse público deve estar relacionada ao serviço público a ser atendido pelas contratações e não à situação subjetiva e individual do trabalhador a ser contratado pelo Poder Público.” (Direta de Inconstitucionalidade nº 219742-74.2021; Des. Rel. Renato Sartorelli; j. em 09.03.2022)

E, considerando-se o tipo de serviço a ser prestado, consistente na limpeza e manutenção de vias e propriedades da Administração Pública (art. 6º da Lei Municipal em tela), de permanente interesse da Municipalidade, resta inequívoca a ausência da excepcionalidade exigida para a contratação temporária. Anoto, neste ponto, que o normativo em tela encontra-se em vigor desde o ano de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

2013, denotando-se a ausência de situação emergencial concreta e transitória.

No mais, sempre respeitada a convicção da ilustre Procuradora Geral do Estado, o fato de a referida norma declarar ausência de vínculo empregatício (art. 9º do aludido Diploma Legal) não afasta a inconstitucionalidade apontada, dado que a prestação de serviços a título precário também configuraria violação aos arts. 111 e 115, II e X, da Constituição Estadual.

Neste sentido, vem decidindo este C. Órgão Especial:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.368, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2002, DO MUNICÍPIO DE IRACEMÁPOLIS QUE "CRIA O PROGRAMA EMERGENCIAL DE AUXÍLIO-DESEMPREGO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" E, POR ARRASTAMENTO, DOS ARTIGOS 1º AO 7º DA LEI Nº 1.292, DE 06 DE MARÇO DE 2002, DAQUELA LOCALIDADE. NORMA COMBATIDA QUE, TRAVESTIDA DE PROGRAMA SOCIAL, ESTIPULA VALORES DO BENEFÍCIO (V. ART. 2º, CONCESSÃO DE BOLSA AUXÍLIO-DESEMPREGO, NO VALOR DE R\$ 482,05 E MAIS UMA CESTA BÁSICA); DETERMINA TEMPO DE DURAÇÃO PELO PRAZO IMPROPRORROGÁVEL DE 6 (SEIS) MESES (PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 2º E JORNADA DE TRABALHO DE 6 (SEIS) HORAS POR DIA, 5 (CINCO) DIAS POR SEMANA, PODENDO SER REDUZIDO PARA 5 (CINCO) HORAS (ART 5º) SEM, ENTRETANTO, JUSTIFICAR O EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO QUE SE DÁ ATRAVÉS DE CERTAME DE PONTOS E TÍTULOS, TENDO AS CONTRATAÇÕES EM CARÁTER TEMPORÁRIO REQUISITOS AQUI NÃO PREENCHIDOS. AFRONTA AOS ARTS. 111, 115, II E X, APLICÁVEIS AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO ART. 144 DA CARTA ESTADUAL. TEMA 612 DA C. CORTE SUPREMA. PRECEDENTES DA CORTE. AÇÃO PROCEDENTE, COM OBSERVAÇÃO." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

2068047-60.2021.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/10/2021; Data de Registro: 08/10/2021)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n° 9.667, de 27.02.18, do Município de São José dos Campos, e Decreto n° 17.760, de 23.03.18, da mesma localidade, que tratam do denominado "Programa Pró-Trabalho" voltado a "... proporcionar aos munícipes que estejam em situação de desemprego e vulnerabilidade a chance de recolocação e qualificação para sua reintegração no mercado de trabalho.". Inequívoca hipótese de contratação temporária em descompasso à regra geral do concurso público. Desemprego não serve ao pretexto de excepcionar tal lógica. Legislação não delimita quais serviços serão objeto de prestação pelos participantes do programa, mas apenas menciona a "... realização de atividades de interesse da comunidade local", sem trazer qualquer especificação nesse sentido. Serviços ordinários fazem parte do espectro das contingências normais da Administração. Inconstitucionalidade (art. 115, II, CE). Efeitos *ex tunc*, observada a não repetição dos valores recebidos de boa-fé pelos servidores temporários. Procedente a ação, com observação." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade

2154421-79.2021.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/12/2021; Data de Registro: 02/12/2021)

No mais, quanto à alegada conformidade à Lei Federal n° 9.608/18 e à Lei Estadual n° 17.372/2021, observo que a presente Ação Direta de Constitucionalidade não tem como escopo analisar a conformidade da norma impugnada a leis estaduais ou federais, mas tão-somente a eventual afronta à Constituição Estadual ou à



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Constituição Federal, esta enquanto norma de reprodução obrigatória.

Por fim, com relação ao pleito de modulação de efeitos da presente decisão, porém, entendo que assiste razão ao Prefeito Municipal e ao Presidente da Câmara de Ubatuba.

É certo que a declaração de inconstitucionalidade em sede de controle concentrado, quando se examina, de forma abstrata, a compatibilidade da norma com o parâmetro de controle, como regra, busca extirpar o ato normativo, que padece de vício congênito de nulidade, do ordenamento jurídico, atribuindo-se-lhe eficácia *ex tunc*.

Não obstante, o art. 27 da Lei n° 9.882/99, que cuida do procedimento da ADI e da ADC no âmbito do Supremo Tribunal Federal, admite que, por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, os efeitos da decisão sejam modulados, de forma a restringi-los, fixando-se que a declaração de inconstitucionalidade somente terá eficácia a partir do seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser estabelecido.

No caso dos autos, tem-se que, por se tratarem de verbas alimentícias e considerando-se o impacto negativo que a eficácia *ex tunc* poderia gerar no local, entendo razoável a fixação do prazo de 120 dias, contados da data do presente julgamento, conforme precedentes deste C. Órgão Especial (ADI n° 2081145-15.2021, Rel. Des. Renato Sartorelli; ADI n° 2125921-37.2020.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. em 07/04/2021; ADI n° 2078316-95.2020.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Aquino, j. em 21/10/2020; ADI n° 2058831-12.2020.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, j. em 09/09/2020) para que a presente declaração de inconstitucionalidade produza efeitos, restando incabível, ademais, a repetição dos valores já recebidos pelos integrantes do programa aqui discutido.

Por esses motivos, meu voto é pela procedência da ação direta, para, modulados os efeitos conforme acima exposto, declarar a inconstitucionalidade da Lei n° Lei n° 3.687, de 15 de outubro de 2013, do Município de Ubatuba.

FÁBIO GOUVÊA
Relator