



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000359100

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2322469-93.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE IPORANGA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE IPORANGA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO E RESSALVA. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. CAMPOS MELLO. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. RICARDO DIP (COM DECLARAÇÃO), FIGUEIREDO GONÇALVES (COM DECLARAÇÃO), BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN, LUCIANA BRESCIANI, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES E IRINEU FAVA.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores CAMPOS MELLO, vencedor, RICARDO DIP, vencido, FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, IRINEU FAVA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA E MATHEUS FONTES.

São Paulo, 9 de abril de 2025

*

RELATOR DESIGNADO

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADI 2322469-93.2024.8.26.0000 São Paulo VOTO 84879

Autor: Procurador-Geral de Justiça de São Paulo

Réus: Prefeito do Município de Iporanga e outro.

1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO CONTRA A LEI 534/2021, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI 584/2022, DO MUNICÍPIO DE IPORANGA. 2. NORMA QUE ESTABELECE A CRIAÇÃO DE FRENTE DE TRABALHO, POR MEIO DE CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO. 3. PERMISSÃO PARA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA QUE DEPENDE DE NECESSIDADE ADMINISTRATIVA TRANSITÓRIA E QUE SEJA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. 4. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 111, 115, II E X DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, E ART. 37 II E IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 5. AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO E RESSALVA.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça, com a finalidade de declarar-se a invalidade da Lei 534, de 26 de maio de 2021, com a redação dada pela Lei 584, de 7 de junho de 2022, do Município de Iporanga, que dispõe sobre a criação do programa de auxílio ao desempregado denominado “Frente de Trabalho”.

Ampara-lhe o pleito apontada violação das normas inscritas no caput e nos incisos II e IX do art. 37 da Constituição federal, e nos arts. 111 e 115, incisos II e X, da Constituição Estadual, bem como do decidido quanto ao tema 612 do Supremo Tribunal Federal.

A Procuradoria Geral do Estado de São Paulo manifestou-se pela improcedência do pedido (cf. fls. 70/77), seguindo-se informações apresentadas pela Câmara Municipal de Iporanga (cf. fls. 79/84), e, ausente manifestação do Prefeito desse Município (cf. fls. 85), o parecer da digna Procuradoria-Geral de Justiça é pela procedência do pedido (cf. fls. 90/95).

É o relatório.

A ação é procedente.

Em meu entender, a contratação por tempo determinado, viola os art. 111, 115, II e X da Constituição Estadual, além de ofender o art. 37 II e IX, da Constituição Federal.

Aqui a permissão para contratação temporária depende de necessidade administrativa transitória e que seja de **excepcional** interesse público. A boa doutrina proclama que a lei que admite a contratação temporária deve conter alusão a esse requisito: “*Deve o diploma estabelecer critérios objetivos para a*

identificação do que possa ser considerado excepcional interesse público” (Fabrício Macedo Motta, in “Comentários à Constituição do Brasil”, obra coletiva, coord. J. J. Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet e Lenio Luis Streck, Ed. Saraiva, 1ª ed., 6ª tiragem, 2014, comentário ao art. 37, IX, p. 855). E o mencionado doutrinador ainda assinala: *“Em suma, sob pena de incompatibilidade com a Constituição, deve a lei especificar quais são as atividades relevantes para a contratação temporária, demonstrando a real existência da necessidade das mesmas”*. Trouxe ainda à colação precedente do Pretório Excelso nesse sentido, segundo o qual a omissão do legislador na definição da excepcionalidade torna a lei inconstitucional (ADIN 2987/SC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 02.4.2004).

Porém, da Lei 534/2021, com a redação dada pela Lei 584/2022, do Município de Iporanga, não se extrai nenhuma menção ao interesse público porventura existente. É óbvio que tampouco menciona a excepcionalidade do interesse público que implicitamente estaria sendo contemplado.

Então, não estão presentes os requisitos necessários à implementação da contratação temporária.

Assim já se decidiu neste Órgão Especial em caso análogo, referente a lei municipal que criou a “Frente de Trabalho de Batatais”, a qual foi declarada inconstitucional por unanimidade (ADIN 2027404-65.2018, Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 5.9.2018). No mesmo sentido, ainda, a ADIN 2250749-13.2017, Rel. Des. Álvaro Passos, j. 31.10.2018, em que foi proclamada também por unanimidade neste Órgão a inconstitucionalidade de lei municipal que previa contratação temporária pelo Poder Público, sem que estivesse presente o requisito de interesse público excepcional, ainda que a finalidade fosse assistencial.

De resto, mas não menos importante, a Repercussão Geral 612 do Supremo Tribunal Federal proclamou que a validade de contratação temporária depende, entre outros requisitos, de estar prevista em lei a excepcionalidade do interesse público (Rec. Ext. 658.026/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 9.4.2014).

Anote-se, além disso, que não há distinção em relação ao precedente supramencionado, pois não se constata que a norma impugnada tenha **apenas** finalidade assistencial. Se o objetivo do referido programa é qualificar e reinserir pessoas no mercado de trabalho, sua ênfase deveria estar em cursos de formação ou aprimoramento profissional, e não na prestação de

serviços à Administração.

No entanto, não é isso que se constata da leitura das normas impugnadas. Tanto é assim que o art. 2º da aludida Lei prevê, em seus incisos I e II, a remuneração no valor de 45% do salário-mínimo nacional e a jornada de 4 horas diárias e 20 horas semanais. E, apesar de previstos também a realização de cursos de qualificação profissional e trabalhos socioeducativos com psicólogos e assistentes sociais (incisos III e IV do aludido dispositivo legal), a lei não cuidou de disciplinar a carga horária mínima ou quais espécies de cursos e atividades seriam possíveis.

Além disso, consta do art. 6º que: *“A participação do beneficiário no programa dar-se-á nos serviços de manutenção, limpeza, conservação e restauração: I - de bens públicos da Administração Municipal, direta, autárquica ou fundacional; II - de bens de entidades assistenciais, sem fins lucrativos; III - de vias e logradouros públicos”*. Desse modo, não apenas ausente indicação de necessidade extraordinária, mas sim listados serviços cuja necessidade é ordinária.

Em resumo, a mera previsão genérica da necessidade de realização de cursos e outras atividades não basta, no caso em tela, para que se conclua que a finalidade da lei ora impugnada seja puramente assistencial. Aqui, prevalecem os aspectos ligados à prestação de serviços ordinários no interesse da Administração Pública, sem que se observem os ditames constitucionais.

Registre-se ainda que, não obstante seja elogiável o combate ao desemprego, não se trata de situação transitória e incomum, suficiente para autorizar a contratação temporária nos termos do artigo 115, X, da Constituição do Estado.

Assim, decidiu recentemente este Órgão Especial, em casos análogos (Direta de Inconstitucionalidade 2246981-35.2024, Rel. Des. Vianna Contrin, j. 4.12.24; Direta de Inconstitucionalidade 2271811-65.2024, Rel. Matheus Fontes, j. 27.11.24 e ainda Direta de Inconstitucionalidade 2159235-32.2024, de minha lavra, j. 6.11.24).

Convém, também, anotar que o Tribunal não está adstrito, em controle concentrado de constitucionalidade, à causa de pedir mencionada na inicial. Nesse sentido, confira-se: *“É interessante notar que, a despeito da necessidade legal de indicação dos fundamentos jurídicos na petição inicial, não fica o STF adstrito a eles na apreciação que faz da inconstitucionalidade dos*

dispositivos questionados. É dominante no âmbito do Tribunal que na ADI (e na ADC) prevalece o princípio da causa petendi aberta” (Gilmar Mendes, “Curso de Direito Constitucional”, Ed. Saraiva, 12ª ed., 2017, p. 1274/1275). É também a lição de Juliano Taveira Bernardes, “Controle Abstrato de Constitucionalidade – Elementos materiais e princípios processuais”, Ed. Saraiva, 2004, p. 436). Assim também tem decidido, em situações análogas, o Supremo Tribunal Federal (ADI 5749 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. em 09.02.2018; ADI 5180 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 27.04.2018; RE 1221924 AgR, Rel. Min. Nunes Marques, 2ª T., j. 17.05.2021; ADPF 109, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 23.2.2023) e este Órgão Especial (Direta de Inconstitucionalidade 2297387-02.2020.8.26.0000; Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 15.12.2021; Direta de Inconstitucionalidade 2252609-44.2020.8.26.0000; Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 17.11.2021; Direta de Inconstitucionalidade 2062240-93.2020.8.26.0000; Rel. Des. Torres de Carvalho, j. 29.09.2021).

Assim, ainda que o objetivo da lei fosse mesmo a criação benefício assistencial, deve ser anotado que a assistência social está compreendida no conceito de seguridade social (cf. art. 194 da Constituição Federal). E o art. 22, XXIII, da Constituição, dispõe que é competência privativa da União legislar sobre seguridade social. Portanto, também nessa perspectiva seria inconstitucional a aludida norma.

São esses os fundamentos pelos quais julgo a demanda procedente, determinando que os efeitos da presente declaração passem a incidir no prazo de cento e vinte dias, contados do julgamento, assinalando, porém, que novas admissões já devem ser vedadas a partir de agora (cf., a propósito, ADIN 2137230-26.2018, Rel. Des. João Carlos Saletti, v. u., j. 12.12.2018). Assinalo ainda que os valores eventualmente percebidos pelos beneficiários dos programas, em razão da contratação na forma das expressões acima aludidas, são irrepetíveis.

Pelo exposto, julgo procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, com modulação e ressalva.

Campos Mello
Relator Designado



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Ação direta de inconstitucionalidade

Processo 2322469-93.2024.8.26.0000

Relator: Des. Ricardo Dip (Voto 62.827)
Requerente: Procurador-Geral de Justiça de São Paulo
Requeridos: Câmara Municipal de Iporanga
Prefeito Municipal de Iporanga

VOTO DE VENCIDO:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 534/2021, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI 584/2022, DO MUNICIPIO DE IPORANGA. PROGRAMA DE AUXÍLIO AO DESEMPREGADO DENOMINADO «FRENTE DE TRABALHO ».

- A Lei iporanguense 534/2021 não concerne a cargos públicos e funções do serviço público, uma vez que os beneficiários transitórios dos versados programas de assistência social não travam relação de emprego ou estatutária com o poder público.

- Não havendo, no caso em tela, evidência de estabelecimento de relação instituidora de ingresso nos quadros públicos, nem de burla à imperação constitucional de concurso para a investidura, calha prestigiar os valores materiais adotados por nossa Constituição de 1988.

- Com efeito, o versado programa «Frente de Trabalho» de Iporanga em nada interfere na organização da burocracia local. A finalidade desse programa é a de

atender à subsistência de desempregados.

- Inconstitucionalidade somente de dispositivo que, nessa lei, impõe requisitos e prazo para sua regulamentação, invadindo a esfera própria da gestão do Executivo local.

Procedência parcial da ação.

RELATÓRIO:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça, com a finalidade de declarar-se a invalidade da Lei iporanguense 534, de 26 de maio de 2021, com a redação dada pela Lei 584, de 7 de junho de 2022, que dispõe sobre a criação do programa de auxílio ao desempregado denominado «*Frente de Trabalho* ».

Ampara-lhe o pleito apontada violação das normas inscritas no *caput* e nos incisos II e IX do art. 37 da Constituição federal, e nos arts. 111 e 115, incisos II e X, da Constituição Estadual, bem como do decidido quanto ao tema 612 do eg. STF.

A Procuradoria Geral do Estado de São Paulo manifestou-se pela improcedência do pedido (e-págs.

70-7), seguindo-se informações apresentadas pela Câmara Municipal de Iporanga (e-págs. 79-84), e, ausente manifestação do Prefeito desse Município (e-pág. 85), o parecer da digna Procuradoria-Geral de Justiça é pela procedência do pedido (e-págs. 90-5).

É o relatório do necessário.

VOTO:

1. Que diz a Lei 534/2021 de Iporanga, lei que «*cria o programa de auxílio ao desempregado denominado <frente de trabalho> e dá outras providências*»? »?

Nela se lê:

«Art. 1º Fica criado o Programa de Auxílio ao Desempregado, denominado <FRENTE DE TRABALHO>, de caráter assistencial, que tem como objetivo dar ocupação, renda e qualificação profissional aos desempregados residentes no Município de Iporanga.

Art. 2º O programa disponibilizará até 30 (trinta) vagas e proporcionará aos beneficiários:

I - Quantia mensal de 45% (quarenta e cinco por cento) do salário mínimo nacional que será denominada bolsa auxílio-desemprego;

II - A jornada de trabalho será de 4 (quatro) horas diárias e 20 (vinte) horas semanais;

III - Cursos de qualificação profissional;

IV - Participação quinzenal de trabalhos sócio educativos com psicólogo e assistente social do município.

§ 1º Os cursos de qualificação profissional serão ministrados diretamente pelo Executivo Municipal ou por entidades educacionais, mediante convênio, cuja celebração fica autorizada pela presente Lei.

§ 2º Os cursos de qualificação profissional deverão iniciar-se no prazo máximo de 90 (noventa) dias após o início do programa.

§ 3º O benefício disposto no inciso I do caput deste artigo será concedido pelo Poder Público Municipal pelo período de 5 (cinco) meses, sem prorrogação. (Redação dada pela Lei nº 584/2022)

Art. 3º O Programa será coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, a qual poderá ter como parceiros os sindicatos, sociedade de amigos de bairro, organizações não-governamentais e demais entidades dispostas a cooperar na sua execução.

Parágrafo único. Fica o Executivo Municipal autorizado a firmar convênios que se fizerem necessários à execução do Programa.

Art. 4º A presente lei será regulamentada no prazo máximo de 60 (sessenta) dias por Decreto do Executivo o qual, dentre outras disposições, conterà:

I - a data inicial do programa;

II - os requisitos gerais para o alistamento e convocação dos desempregados interessados no programa, dentre os quais constarão obrigatoriamente:

a) idade mínima de 18 (dezoito) anos;

b) tempo de desemprego igual ou superior a 6 (seis) meses, desde que não seja aposentado, pensionista, beneficiário de seguro desemprego ou qualquer outro programa assistencial equivalente;

c) residência fixa no município há pelo menos 2 (dois) anos;

d) estar em gozo de seus direitos civis, políticos e eleitorais;

e) possuir RG, CPF, Carteira de Trabalho e Título de Eleitor.

Parágrafo único. Não será admitido mais que 1 (um) beneficiário por núcleo familiar.

Art. 5º No caso do número de selecionados ao Programa superar o total de vagas disponíveis, a preferência para participação será definida, com base, pela ordem, dos seguintes critérios:

I - Maiores encargos familiares; (Redação dada pela Lei nº 584/2022)

II - Maior tempo de desemprego; (Redação dada pela Lei nº 584/2022)

III - Possuir o maior número de dependentes (Redação dada pela Lei nº 584/2022)

IV - menor renda familiar per capita. (Redação dada pela Lei nº 584/2022)

Art. 6º A participação do beneficiário no programa dar-se-á nos serviços de manutenção, limpeza, conservação e restauração:

I - de bens públicos da Administração Municipal, direta, autárquica ou fundacional;

II - de bens de entidades assistenciais, sem fins lucrativos;

III - de vias e logradouros públicos.

Parágrafo único. A participação efetiva no programa não implica em reconhecimento de qualquer vínculo empregatício ou estatutário, em razão do caráter assistencial e de formação profissional que constituem objeto do programa aprovado por esta lei.

Art. 7º Fica o Executivo Municipal autorizado a contratar seguro de acidentes pessoais para os beneficiários participantes do programa.

Art. 8º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações próprias do orçamento vigente, podendo ser suplementada se necessárias.

Art. 9º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.»

2. A primeira questão a decidir é se essa lei diz respeito a **contratos temporários** ou, diversamente, a um **programa assistencial**.

Se àqueles, então haverão de examinar-se seus requisitos (o eg. STF fixou-os no RE 65.026).

Se, ao invés disso, entender-se que o caso é o de um programa assistencial, então nenhuma será a pertinência de avaliar a lei em relação aos supostos dos

contratos temporários.

Pois bem, a Lei iporanguense 534/2021 autoriza a criação local do programa «*Frente de trabalho*» .

Pode o município legislar em matéria assistencial? Pode, como se lê no inciso II do art. 23 da Constituição federal de 1988: «*É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência* ».

Nesse sentido, decidiu a eg. Presidência do Supremo Tribunal Federal na Suspensão de liminar 1.763: «*Entendo que o programa «Frente de Trabalho» está vinculado à competência comum em matéria de assistência social (arts. 23, II e X, e 203, III e VI, da Constituição). Em princípio, essa circunstância afasta a necessidade de realização de concurso público e de observância dos requisitos aplicáveis à contratação temporária (art. 37, II e IX, da Constituição)* » (Rel. Min. LUIS ROBERTO BARROSO, 6-9-2024; o destaque não é do original).

A quem a lei impugnada mais diretamente, beneficia? «*(...) aos desempregados residentes no Município de Iporanga* » (*caput* do art. 1º); mais exatamente a **30** dos desempregados do lugar (pois esse é o número de vagas indicado na lei: *caput* do art. 2º).

Para fazer qual trabalho? Assim o diz a mesma lei:

«A participação do beneficiário no programa dar-se-á nos serviços de manutenção, limpeza, conservação e restauração:

I - de bens públicos da Administração Municipal, direta, autárquica ou fundacional;

II - de bens de entidades assistenciais, sem fins lucrativos;

III - de vias e logradouros públicos » (art. 6º).

Esses trabalhos atitam com o caráter assistencial que se proclama na lei? Diversamente do que se dá com a contratação temporária prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição nacional de 1988, que exige atendimento a *«necessidade temporária de excepcional interesse público »*, o mesmo Código político não impõe a indicação da excepcionalidade desse interesse quanto aos programas assistenciais. Em outras palavras, o interesse público nesses programas pode ser –e frequentemente o é– satisfazer a necessidades permanentes, como a do sustento vital dos desempregados.

A propósito, o eg. Supremo Tribunal Federal, ao acolher uma reclamação para cassar *«decisão proferida pela Câmara Especial de Presidentes do Tribunal de Justiça de São Paulo »*, relativa a lei do Município de Iacanga de afirmada natureza assistencial, em que havia a contrapartida de *«ações de manutenção, limpeza, conservação e restauração em favor da coletividade »*, reconheceu ter havido, na origem, *«a inadequada*

subsunção do caso concreto ao Tema 612 da repercussão geral, pois os elementos constantes dos autos revelam não se tratar de contratação temporária » (Reclamação 73.486, Rel. Min. CARMEN LÚCIA, j. 19-12-2024).

Por quantas horas trabalharão os beneficiados?

Por «4 (quatro) horas diárias e 20 (vinte) horas semanais » (item II do art. 2º).

Ao largo de quanto tempo? Por cinco meses e sem prorrogação (§ 3º do art. 2º).

Prevê-se frequência a cursos? Sim. Vejam-se os itens III e IV do art. 2º.

Interfere a lei na organização de cargos ou de funções burocráticas de Iporanga? Não. Lê-se, a propósito, no par. único de seu art. 6º: «A participação efetiva no programa não implica em reconhecimento de qualquer vínculo empregatício ou estatutário, em razão do caráter assistencial e de formação profissional que constituem objeto do programa aprovado por esta lei».

Prevendo a Constituição brasileira de 1988, entre os direitos sociais (i.e., valores materiais), a «assistência aos desamparados (...)» (art. 6º), assinando-se na mesma Constituição, ser objetivo da assistência social «a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza » (inc. VI do art. 203), **compete aos municípios** «legislar sobre

assuntos de interesse local » (inc. I do art. 30), entre esses assuntos o da **necessidade vital** de seus munícipes (cf. ainda arts. 23, itens II e X, e 203, itens III e VI, da mesma Constituição). Os pobres são mais **diretamente** dos municípios que dos estados membros e da Federação; porque é nos municípios que esses pobres fruem –ou padecem– seu **enraizamento vital**. Cabe, portanto, aos municípios o primado de atender a seus necessitados, e apenas por modo subsidiário isso se reclama dos demais poderes políticos.

Esse tema, por evidente, **é do mais alçado interesse público**: tal o disse FRÉDÉRIC LE PLAY, o «*pain quotidien* » é a necessidade que por primeiro se oferece ao pensamento, porque é a mais imperiosa (§ 5º de *La constitution essentielle de l'humanité* , ed. Alfred Mame et Fils, Paris, 1881, p. 25).

Não havendo, no caso em tela, evidência de estabelecimento de relação instituidora de ingresso nos quadros públicos, nem de burla à previsão constitucional de concurso público de investidura, cabe prestigiar a pauta de valores materiais adotados por nossa Constituição de 1988, porque a lei impugnada visa à **assistência aos desamparados** (art. 6º da Constituição nacional de 1988) e **não, direta e primeiramente, a satisfazer necessidades burocráticas**.

3. A inconstitucionalidade que nessa lei de Iporanga parece haver é somente quanto aos requisitos e prazo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

para que o Executivo do lugar a regule (art. 4º),
nisto se dando interferência do Parlamento local nas
atividades próprias da gestão administrativa.

ISSO POSTO, *cum magna reverentia* à douta
Maioria, era caso, pelo meu voto, de julgar-se procedente
em parte esta demanda, para declarar a
inconstitucionalidade do art. 4º da Lei 534/2021 do
Município de Iporanga.

É como voto.

Des. Ricardo Dip -relator



Voto nº 61.140

Direta de Inconstitucionalidade nº 2322469-93.2024.8.26.0000

Autor: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Requeridos: Prefeito do Município de Iporanga e
Presidente da Câmara Municipal

Objeto: Lei Municipal 534, de 26 de maio de 2021.

DECLARAÇÃO DE VOTO CONVERGENTE.

Consoante a fundamentação posta na petição inicial destes autos, a lei municipal apontada seria inconstitucional, por contrariar os artigos 111 e 115, II e X, da Constituição Estadual, que reproduzem o artigo 37, II e IX, da Constituição da República, aplicáveis as normas estaduais aos Municípios, *ex vi* do artigo 144 da Carta Política Estadual. Há menção, ainda, a diversas decisões deste Órgão Especial, transcritas na petição de origem, onde se decidiu que legislações semelhantes, de outras municipalidades do Estado, foram tidas por inconstitucionais, por não cumprirem as regras de admissão por concurso público e de existência de interesse público excepcional para contratações temporárias, que

não se confundem com interesses da população, ou de segmentos molestados pelo desemprego ou a hipossuficiência econômica. Cita-se, ainda, o obstáculo erigido no **Tema 612** do Supremo Tribunal Federal, constituído no julgamento do Recurso Extraordinário 658.026-MG, onde se dispôs:

“Nos termos do artigo 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, 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 contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração”

Contudo, *data venia* das respeitabilíssimas interpretações no sentido da aplicação de tais normas ao pleito de inconstitucionalidade da lei municipal questionada, ousou propor nova reflexão sobre o tema.

O artigo 115 da Constituição Estadual, inserido no **Título III** daquela carta política, **cuida da Organização do Estado** e, assim, da própria Administração Pública, dispondo: *“Para a organização da administração pública, direta e indireta, inclusive das fundações instituídas ou mantidas por qualquer dos Poderes do Estado, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas. São elencadas estas, a seguir, nos incisos I a XXIX, sendo relevantes para este processo aquelas que cuidam da investidura em cargo ou emprego público, dispondo-se no inciso II que isso dependa: “de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei, de livre nomeação ou exoneração” e bem ainda, aquela constante do inciso X, onde se vê que: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”.*

Como é perceptível, tais normas constitucionais se aplicam à contratação de **ocupantes de cargos públicos** que **venham a compor a organização do Estado** (como trata o Título III da Carta Política Estadual), integrando-se aos

órgãos da Administração Pública. Nesse caso, são contratações que interessam ao desenvolvimento das atividades dos entes estatais, que passam a agir através desses servidores.

Contudo, não é disso que trata a Lei 610/2021, do Município de Turiúba.

A lei questionada não se volta a organizar a Administração Pública Municipal, através de quaisquer de seus órgãos públicos. Por isso, não cria cargos ou empregos públicos. Apenas, **institui um programa de Assistência Social**, denominado de “**Frente de Trabalho**”, com a finalidade de prestar auxílio a famílias carentes, dando algum amparo financeiro a pessoas desempregadas, objetivando assegurar-lhes um mínimo de dignidade humana. É o que claramente propõe o seu artigo 1º.

Através desse programa, viabiliza-se o pagamento de **benefício social a 30 pessoas**, constituído de um auxílio em dinheiro, denominado de **bolsa-auxílio desemprego** no valor de 45% do salário mínimo às pessoas assistidas (artigo 2º, inciso I), estabelecendo-se, em contrapartida, que os assistidos prestarão trabalho temporário em atividades de limpeza, conservação restauração de bens públicos e ou de entidades

assistenciais sem fins lucrativos, vias e logradouros públicos, destinadas a atender os fins precípuos da lei (art. 6º, I a III). Fixam-se regras para a percepção desses benefícios (postos no artigo 4º, inciso II, alíneas **a** até **c**), tais como o prazo mínimo de 2 anos de residência fixa no município, estar desempregado por tempo igual ou superior a 6 meses, desde que não receba qualquer outro benefício assistencial, podendo permanecer no programa pelo período de 5 meses, sem prorrogação. Exige-se, também, do beneficiário que frequente cursos de qualificação profissional e a participação mensal em trabalhos socioeducativos, com psicólogo e assistente social do município, visando promover a integração social do beneficiário do programa (art. 2º, III e IV).

Por outro lado, a administração do programa assistencial fica a cargo da **Secretaria Municipal de Assistência Social**, que poderá firmar convênios com sindicatos, sociedades de amigos de bairro, organizações não governamentais dispostas a cooperar na execução do programa (art. 3º), correndo as despesas de execução previstas, através de dotação no orçamento municipal vigente (artigo 8º).

Não se está contratando, portanto,

servidores para atividades próprias de qualquer setor da burocracia municipal, que integrariam seus quadros, permanente ou temporário.

Contudo, na forma dessa lei aqui examinada, pelo seu objetivo assistencial, se faz a seleção dos inscritos no programa da Frente de Trabalho, para a quantidade das 30 vagas disponíveis (artigo 2º, *caput*), quando se habilitarão os selecionados, para a prestação das atividades que as pessoas carentes pelo desemprego se propõem a realizar, em troca da percepção do benefício assistencial.

A Secretaria Municipal de Assistência Social, aqui, atua como instrumento de gestão orçamentária e financeira do Município, ao qual são alocadas as receitas públicas e executadas as despesas relativas às ações, serviços, programas e benefícios de assistência social. **Age na forma do artigo 3º, § 1º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1.993 (a denominada Lei Orgânica da Assistência Social — LOAS)** e, como tal, é uma entidade municipal de atendimento, como são aquelas que, consoante disposto na LOAS: *“de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e*

concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta lei...". Integra, portanto, o sistema descentralizado e participativo denominado **SUAS**, o **Sistema Único de Assistência Social**, consoante o artigo 6º da LOAS.

Nesse sentido, a referida **Secretaria Municipal** atua, segundo os objetivos da Assistência Social, principalmente aquele disposto no **artigo 2º, inciso I, alínea c da LOAS**, voltado: ***“a proteção social, que visa a garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos”*** dentre esses ***“a promoção da integração ao mercado de trabalho”***. Entrega aos integrantes da Frente de Trabalho um **benefício eventual**, na forma do **artigo 22 da LOAS**, que estabelece: ***“Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementarias e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública”***.

É inegável que o desemprego conduza a uma situação de vulnerabilidade temporária da pessoa sem trabalho e,

portanto, a Secretaria de Assistência Social, através da Frente de Trabalho criada na Lei Municipal 534/2021, busca assegurar ao desempregado, condições mínimas para o sustento pessoal ou familiar. Destarte o Município (assim como os outros entes estatais o fazem) apenas cumpre seu dever, fixado no artigo **23, X da Carta Política Federal** de: ***“combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”***.

O Município, em verdade, cumpre o seu dever — como componente da República Federativa do Brasil - estabelecido no **artigo 1º da Constituição Federal**, que tem por fundamento, dentre outros, ***“a dignidade da pessoa humana”*** (inciso III) e ***“os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”*** (inciso IV), realizando, assim, ainda modestamente, a sua parcela de contribuição para os objetivos postos no **artigo 3º da Carta Política**, especialmente: ***“I- construir uma sociedade livre, justa e solidária”*** e ***“III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”***.

Nada há de extraordinário ou anormal, que a lei criadora do programa da Frente de Trabalho, voltado a assistir

pessoas desempregadas, estabeleça uma contraprestação para o benefício eventual que paga aos seus assistidos. **O trabalho é meio de dignificação e enobrecimento das pessoas.** Serve para que se sintam úteis e prestativas. Colabora para o crescimento do orgulho pessoal e faz com que a pessoa assistida não se sinta, simplesmente, como um destinatário de mera caridade pública, de um óbolo, mas como um ser prestativo, o que o faz merecer o auxílio recebido.

Isso não descaracteriza o programa de assistência social, convolvendo-o em contrato de trabalho público. Não fere o artigo 37, II e IX da Constituição Federal, ou o seu replicante artigo 115, II e X da Carta Estadual. Saliente-se: não se está contratando pessoas para integrar a Administração Pública, mas auxiliando seres humanos carentes, desempregados e em situação temporária de vulnerabilidade.

Seria estranho e inoportuno submeter essas pessoas a um concurso público, para receber um auxílio assistencial e temporário. Não se apresentariam os requisitos necessários previstos na Lei 8.745, de 9 de dezembro de 1993 (que permite a contratação temporária de profissionais técnicos e

especializados, em circunstâncias especiais que prevê), lei que regulamenta o artigo 37, IX da Constituição Federal. Portanto, como também não são profissionais das áreas específicas previstas naquele diploma, não poderiam se submeter à regra da excepcionalidade para a contratação pública temporária. Depois, aqueles que mais sofrem com o desemprego são os menos preparados em educação regular e, por certo, num concurso público, continuariam marginalizados.

Assim, entender-se que o programa assistencial burla a exigência daquela norma constitucional, apenas lança tais pessoas ao abandono. A pretexto de proteção da moralidade pública punem-se os desassistidos, negando-lhes que o ente público municipal cumpra com o seu dever social de solidariedade.

Por isso, também, não se descumpre, na lei municipal impugnada, o **Tema 612**, de repercussão geral, editado pelo Supremo Tribunal Federal. Não se cuida de contratação temporária de servidores públicos, mas, de programa de assistência social a que tem o município o dever de instituir, para minorar o vergonhoso, o escandaloso índice de desemprego no

Brasil. Entendendo o contrário, fecham-se os olhos aos milhões de desempregados (hoje cerca de 7,5 milhões) existentes no País, em situação de insegurança alimentar e expulsos em grande número de suas casas para habitar as ruas.

Data *venia*, proclamar-se a inconstitucionalidade do programa assistencial do Município, além do que parece ser um grave equívoco de interpretação das normas constitucionais, fecha um instrumento modesto, mas de séria contribuição para minorar o sofrimento de pessoas em situação de vulnerabilidade, nada entregando em seu lugar para cumprir o objetivo de o ente estatal velar para contribuir para a dignidade da pessoa humana em estado de desemprego.

Se o programa municipal não for cumprido na sua finalidade assistencial, sofrer desvios de execução e possibilitar o privilégio de algumas pessoas que dele não necessitariam para sobreviver, então sim, o **Ministério Público** cumprirá com o seu dever de fiscalizar, nos moldes do **artigo 31 da LOAS**.

Mas, acolher a pretensão de inconstitucionalidade da Lei Municipal 610/2021, sob os argumentos trazidos com a inicial destes autos, em nada contribui para a

moralidade pública e, somente, agrava ainda mais a dignidade das pessoas, carentes daquela assistência.

Ademais disso, a Suprema Corte já apreciou situação semelhante, estabelecendo a constitucionalidade de diploma legal com semelhante conteúdo:

“Agravamento regimental no recurso extraordinário. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do Município de Ilhabela nº 717/2009. Inconstitucionalidade afastada pelo Tribunal de origem. Implementação de contraprestação em razão de participação em programa que tem por objetivo conferir qualificação profissional, alfabetização e renda a cidadãos integrantes de parte da população desempregada residente no município. Ausência de irrazoabilidade. Precedentes”.

“1- A lei impugnada, na realidade, não regulamenta contratação temporária, mas sim, aspecto de bolsa concedida em âmbito de programa que tem cunho pedagógico. O fato de o bolsista, em caráter eventual, ter de realizar colaboração surge como contrapartida da sua participação no programa, o que não apresenta qualquer irrazoabilidade.”

“2- Essa situação se assemelha à examinada

pela Suprema Corte no julgamento da ADI nº2.663/RS, na qual se considerou constitucional lei estadual que assegurava que as empresas que patrocinassem bolsas de estudos para professores que ingressassem em curso superior poderiam, em contrapartida, exigir dos beneficiários que lhes prestassem serviços para a implementação de projetos de alfabetização ou aperfeiçoamento de seus empregados, bem como outras atividades compatíveis com sua formação profissional”

“3- Agravo Regimental ao qual se nega provimento.”¹

Por essas razões, rogando licença àqueles que esposam entendimento divergente, proponho seja julgada improcedente esta ação direta de inconstitucionalidade.

Des. Figueiredo Gonçalves
Vogal no Colégio Julgador.

¹ RE 791.826 – AgRg, Relator Min. Dias Tóffoli, Segunda Turma, Dje 15.05.2018.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	5	Acórdãos Eletrônicos	GASTAO TOLEDO DE CAMPOS MELLO FILHO	2A5AF099
6	16	Declarações de Votos	RICARDO HENRY MARQUES DIP	2A6669D6
17	29	Declarações de Votos	LUIZ ANTONIO FIGUEIREDO GONCALVES	2A737569

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2322469-93.2024.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.