



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000398308

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000854-09.2024.8.26.0366, da Comarca de Mongaguá, em que é apelante/apelada QUITERIA CLAUDIA DA SILVA (JUSTIÇA GRATUITA), é apelado/apelante MUNICÍPIO DE MONGAGUÁ.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso de apelação da parte autora e deram provimento ao da municipalidade. V.U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente sem voto), BORELLI THOMAZ E FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA.

São Paulo, 25 de abril de 2025.

DJALMA LOFRANO FILHO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto nº 28080

Apelação Cível nº 1000854-09.2024.8.26.0366

Comarca: Mongaguá

Apelante(s) e reciprocamente apelado(s): Quiteria Claudia da Silva e
Município de Mongaguá

Juiz Sentenciante: Dr.(a) Fernando Oliveira Camargo

RELATOR: DJALMA LOFRANO FILHO

APELAÇÃO CÍVEL. PROGRAMA ASSISTENCIAL. MUNICÍPIO DE MONGAGUÁ. Pretensão da parte autora ao recebimento de salário-mínimo, verbas trabalhistas e indenização por dano moral, diante da sua participação em Programa de Auxílio Desemprego municipal. Sentença de parcial procedência na origem, afastando-se apenas o pedido indenizatório. Inconformismo de ambas as partes. Cabimento da insurgência recursal da municipalidade. "Programa de Auxílio Desemprego" instituído pela Lei Municipal nº 1.947/2001, de precípua caráter assistencialista, buscando integrar a população desempregada local ao mercado trabalho, disponibilizando cursos de alfabetização, refeições diárias e exercício remunerado de atividades colaborativas. Contrato de caráter excepcional, sujeito a regulação própria – Art. 37, IX, da CF – não gerando vínculo empregatício. Descabido o reconhecimento em favor da autora de diferenças salariais, FGTS e demais verbas trabalhistas. Relação de natureza administrativa. Inexistência de dano moral indenizável. Precedentes deste TJSP. Sentença reformada para julgar improcedentes os pedidos da autora, invertidos os ônus sucumbenciais, observada a gratuidade judiciária. Recurso da autora não provido e recurso do Município de Mongaguá provido.

Vistos.

Trata-se de ação de procedimento comum proposta por Quiteria Claudia da Silva contra o Município de Mongaguá. Na sentença de fls. 265/269, foi julgado parcialmente procedente o pedido da autora para condenar o município requerido ao pagamento das *verbas trabalhistas pleiteadas, a saber: pagamento de diferença salarial, salário 13º, férias com adicional de 1/3, e depósito do FGTS. Por fim, extingo o feito, com resolução*

do mérito, nos termos do artigo 487, inciso I do Código de Processo Civil. Sucumbente, condeno a parte ré ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios, estes fixados em 10% sobre o valor atualizado da condenação, nos termos do artigo 85, § 2º, do Código de Processo Civil.

Busca a parte autora a reforma da sentença, pugnando exclusivamente pela condenação da municipalidade ao pagamento de indenização por dano moral (fls. 275/279).

O Município de Mongaguá apelou, alegando, em síntese que: a) a autora nunca foi servidora pública municipal, mas beneficiária de política pública de assistência social, por meio da participação em frente temporária de trabalho; b) a Municipalidade oferece aos seus participantes rendimento financeiro mensal intitulado “bolsa auxílio”, cesta básica mensal, transporte gratuito, seguro de vida e acidente, estabilidade à gestante de 120 (cento e vinte) dias, exigindo, como contrapartida, que o participante curse e complete os graus do ensino fundamental e médio nas instituições de ensino municipais, e ainda, participe das oficinas profissionalizantes desenvolvidas pela Diretoria Municipal de Assistência Social (art. 3º da Lei Municipal nº 2.853/2017); c) são estabelecidos vínculos de cunho administrativo, integralmente regulados pela legislação local, que em nenhum momento visam à contratação de serviços pelo ente público, nos termos do art. 37, I da CF; d) os comprovantes de recebimento da bolsa-auxílio juntados aos autos dão conta de que as importâncias percebidas têm natureza de benefício, mas não salário; e) a relação estabelecida entre os participantes e o Município de Mongaguá não possui natureza trabalhista, mas sim jurídico-administrativa, e não há que se falar em quaisquer dos direitos previstos nos art. 7º. e 39 da Constituição da República, muito menos aquelas decorrentes da Consolidação das Leis do

Trabalho; f) ainda que assim não fosse, o contrato de trabalho do reclamante seria nulo, não produzindo efeitos trabalhistas – súmula nº 363 do TST; g) inaplicabilidade da garantia do salário mínimo e de adicionais remuneratórios a quem não participa de relação de trabalho, mas é beneficiário cumulativo de um, dentre tantos outros programas de política pública assistencial; h) pugnou pelo provimento do recurso, a fim de que a sentença seja reformada para julgar improcedentes os pedidos da autora (fls. 280/292).

Ausente contrarrazões (fls. 298).

É o relatório.

Trata-se de ação ordinária promovida por Quiteria Claudia da Silva contra o Município de Mongaguá, alegando, em síntese, que prestou serviços ao requerido desde 08/12/2011, até ser dispensada em 31/01/2024. Consta que a autora prestava serviços de gari de rua e não foi contratada formalmente, recebendo valores à título de “bolsa auxílio”. Dessa forma, pretende o pagamento das verbas devidas à relação de trabalho, como 13º salário, férias e depósito de FGTS.

Após regular instrução, o magistrado *a quo* julgou parcialmente procedentes os pedidos da parte autora, motivo pelo qual ambas as partes apelaram.

Pois bem.

O presente processo trata de questão já conhecida nesta Corte.

Pelo que consta da documentação juntada aos autos, a autora inscreveu-se voluntariamente em Programa de Auxílio-Desemprego Municipal, com previsão nas Leis Municipais nºs 1.874/2000, 1.947/2001 e 2.853/2017, tendo nele permanecido entre 08/12/2011 até 31/01/2024.

Nos termos da Lei nº 1.947/2001 (fls. 171/173), vigente no momento da inscrição da autora, o programa possui caráter assistencial e tem a precípua finalidade de proporcionar ocupação e renda, em caráter temporário, aos munícipes desempregados (art. 2º).

De acordo com o art. 3º, o programa possui o objetivo de:

- a) proporcionar a concessão de bolsas auxílio - desemprego, em favor de cada beneficiado, no valor mensal de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) ;*
- b) fornecer ao beneficiado refeição diária em cada jornada de ocupação do trabalhador sujeita a intervalo para o almoço;*
- c) prover transporte para o beneficiado, nos dias correspondentes a efetiva ocupação do trabalhador;*
- d) prestar ao beneficiado, quando for o caso, curso de alfabetização.*

Além disso, o art. 6º e parágrafo único dispõe que a participação no programa *“implica na colaboração, em caráter eventual e por prazo não superior a 6 (seis) meses, em atividades do interesse do Município e da comunidade de Mongaguá, sem que dela resulte qualquer vínculo de natureza empregatícia entre a Prefeitura e o Participante”* e *“A Jornada de atividades do participante no Programa será oito horas diárias durante 5 (cinco) dias por semana, não incluídas as horas de frequência a curso de alfabetização, quando for o caso, e sempre ministrado fora do horário das atividades de colaboração”*.

Como se vê, de acordo com a própria natureza da Lei Municipal instituidora do programa, é patente o caráter emergencial e excepcional da contratação, tendo a autora voluntariamente aderido ao programa do município, comprometendo-se à prestar serviços ao ente público em caráter emergencial, ao passo que esse, por sua vez, comprometeu-se ao pagamento de bolsa auxílio desemprego, refeição diária em cada jornada de ocupação do trabalhador sujeita a intervalo para o almoço; transporte para o beneficiado, nos dias correspondentes à efetiva ocupação do trabalhador; bem como prestar ao beneficiado, quando for o caso, curso de alfabetização, conforme estabelecido no artigo 3º da Lei mencionada.

Desse modo, ao assinar o Termo de Adesão a autora teve conhecimento das condições de sua contratação, com a qual anuiu, o que inclui a inequívoca ausência de formalização de vínculo empregatício com o Município de Mongaguá.

Portanto, ainda que referida lei tenha esteio no art. 37, inciso IX da Constituição Federal, verifica-se que a intenção precípua da municipalidade era de contornar o franco desemprego na cidade, tendo inequívoco cunho assistencial, beneficiando mais os contratados do que a própria população em geral, nas prestações de serviços.

Portanto, os direitos dos participantes do programa são apenas aqueles expressamente previstos na referida lei, não fazendo jus à percepção de vencimentos e vantagens próprias dos servidores titulares de cargo público, nem tampouco a verbas de natureza trabalhista, em especial ao FGTS.

Nesse sentido, os seguintes julgados deste E. Tribunal de

Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – PROCEDIMENTO COMUM – COBRANÇA – PARTICIPAÇÃO EM PROGRAMA ASSISTENCIAL DE AUXÍLIO-DESEMPREGO – PRETENSÃO À PERCEPÇÃO DE SALÁRIO MÍNIMO, VERBAS TRABALHISTAS E INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS – INADMISSIBILIDADE – SERVIÇOS PRESTADOS AO MUNICÍPIO EM RAZÃO DE PROGRAMA DE AUXÍLIO-DESEMPREGO. 1. A participação no programa de auxílio-desemprego instituído por lei municipal não gera vínculo empregatício, conforme previsto na legislação. 2. A jurisprudência pacífica da Corte confirma que os direitos dos participantes são apenas aqueles expressamente previstos na lei, sem direito a verbas trabalhistas. 3. Inaplicabilidade do Tema nº 916 do STF. Pedido improcedente. Sentença mantida. Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1002949-80.2022.8.26.0366; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Mongaguá - 1ª Vara; Data do Julgamento: 30/01/2025; Data de Registro: 30/01/2025).

APELAÇÃO. Município de Mongaguá. Reclamação Trabalhista. "Programa de Auxílio Desemprego", instituído pela Lei Municipal nº 1.947/2001. Sentença de primeiro grau que julgou improcedente a ação. Manutenção. 1. A autora aderiu ao 'Programa de Auxílio Desemprego' do Município de Mongaguá, instituído pela Lei nº 1.947/2001. Recebimento de 'Bolsa Auxílio Desemprego'. Pretende o recebimento de todas as verbas trabalhistas. Justiça do Trabalho que declinou da competência e remeteu os autos à Justiça Comum. 2. Termo de Adesão firmado entre as partes, sob a égide da Lei Municipal nº 1.947/2001. Disposição expressa acerca do caráter assistencial sem vínculo empregatício. Observância da norma constitucional prevista no art. 37, inciso IX. Precedentes desta Corte. 3. Sentença de improcedência mantida. Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 0001843-03.2022.8.26.0366; Relator (a): Oswaldo Luiz Palu; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Mongaguá - 1ª Vara; Data do Julgamento: 23/01/2024; Data de Registro: 23/01/2024).

Apelação Cível – "Programa de Auxílio Desemprego" – LM nº 1.947/2001 - Pretende a nulidade da contratação e o recebimento de todas as verbas trabalhistas, rescisórias e danos morais - Sentença de improcedência – Recurso da autora – Desprovimento de rigor. Inocorrência de cerceamento de defesa - Adesão da autora ao Programa de Auxílio Desemprego do município - Contratação que se deu para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF/88) – Aplicação do regime jurídico-administrativo próprio – Inadequação das

normas celetistas e estatutárias no caso - Descabido, ainda, os pedidos referentes ao pagamento das verbas rescisórias, do FGTS e danos morais - Improcedência de rigor - Honorários advocatícios majorados (art. 85, §11, CPC), observada a gratuidade de Justiça de que beneficiária a parte autora - Sentença mantida - Apelação desprovida. (TJSP; Apelação Cível 0003843-15.2018.8.26.0366; Relator (a): Sidney Romano dos Reis; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro de Mongaguá - 2ª Vara; Data do Julgamento: 29/09/2022; Data de Registro: 29/09/2022).

APELAÇÃO. Município de Mongaguá. Servidor temporário. Guarda municipal. Cerceamento de defesa. Inocorrência. Programa de auxílio desemprego. Lei Municipal nº 1.947/2001. Pagamento de diferenças salariais. Desvio de função não configurado. Contrato de caráter excepcional, sujeito a regulação própria. Inteligência do art. 37, IX, da CF. Sentença mantida. Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 1000176-96.2021.8.26.0366; Relator (a): Jose Eduardo Marcondes Machado; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Mongaguá - 1ª Vara; Data do Julgamento: 29/08/2022; Data de Registro: 29/08/2022).

APELAÇÃO – Reclamação trabalhista – Município de Mongaguá – Autor que aderiu ao Programa de Auxílio Desemprego, instituído pela Lei Municipal nº 1.947/2001 – Pretensão de reconhecimento de vínculo empregatício, com o pagamento de verbas trabalhistas – Sentença de improcedência – Pretensão de reforma – Impossibilidade – Contrato de caráter excepcional, sujeito a regulação própria – Art. 37, IX, da CF – Relação de trabalho de natureza administrativa – Inexistência de relação de emprego – Precedentes – Não provimento do recurso. (TJSP; Apelação Cível 1001682-78.2019.8.26.0366; Relator (a): Maria Olívia Alves; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro de Mongaguá - 1ª Vara; Data do Julgamento: 30/11/2020; Data de Registro: 30/11/2020).

RECLAMAÇÃO TRABALHISTA. Mongaguá. Programa de Auxílio Desemprego. CF, art. 37, IX e 203, III. LM nº 1.947 de 21-6-2001. Caráter assistencial. Pretensão ao reconhecimento do vínculo trabalhista e os respectivos direitos. Dano moral. – 1. LM nº 1.947/01. A LM nº 1.947 de 21-6-2001 visa à assistência social e mediante cumprimento de alguns requisitos busca integrar a população desempregada local ao mercado trabalho, disponibilizando cursos de alfabetização e exercício remunerado de atividades de colaboração. Inteligência do art. 203, III da CF. Contratação por tempo determinado para atendimento à necessidade temporária de excepcional interesse público, a teor do art. 37, IX da CF. Adesão da autora ao Programa de Auxílio Desemprego do município; inexistência de vínculo empregatício que obrigue a municipalidade ao recolhimento do FGTS e das demais verbas trabalhistas. – 2. Dano moral. Inexistência de dano moral

indenizável diante da licitude da contratação; autora, ademais, que não se desincumbiu do ônus de comprovar os fatos constitutivos do seu direito, a teor do art. 373, I do CPC. – Improcedência. Recurso da autora desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1000560-98.2017.8.26.0366; Relator (a): Torres de Carvalho; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Mongaguá - 2ª Vara; Data do Julgamento: 19/03/2020; Data de Registro: 19/03/2020).

Destarte, ausente vínculo empregatício entre as partes, a autora não tem direito ao salário-mínimo, FGTS, 13º salário, férias com terço constitucional ou indenização por danos morais, à falta de ilícito administrativo.

E sob tal fundamento, à míngua de qualquer ilícito administrativo, fica afastada a pretensão da parte autora à indenização por danos morais.

Portanto, de rigor a reforma da sentença para julgar integralmente improcedente a ação, nos termos do art. 487, I do CPC, invertendo-se os ônus sucumbenciais fixados na sentença, condenando-se a autora ao pagamento de honorários advocatícios em 10% sobre o valor da causa, observada a gratuidade judiciária que lhe foi concedida (fls. 180).

Por fim, considerando-se o provimento do recurso do Município de Mongaguá e o desprovimento do recurso da parte autora, descabida a majoração da verba honorária pela sucumbência recursal (art. 85, § 11, do CPC) em favor do polo passivo. Com efeito, o Superior Tribunal de Justiça entende que *“A imposição de honorários recursais depende da presença cumulativa de alguns requisitos: a) decisão recorrida publicada na vigência do NCPC; b) recurso não conhecido integralmente ou improvido, monocraticamente ou pelo órgão colegiado competente; e c) condenação prévia ao pagamento de honorários advocatícios no processo”* (STJ – Agin



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

nos Edcl no Aresp 1.579.062/ES, Terceira Turma do STJ; Rel. Min. Moura Ribeiro, em 16/03/2020).

Diante do exposto, nega-se provimento ao recurso de apelação da parte autora e dá-se provimento ao da municipalidade para julgar improcedentes os pedidos, nos termos acima especificados.

DJALMA LOFRANO FILHO
Relator