



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PALÁCIO DOS TROPEIROS

CNPJ 02.277.514/0001-14

Praça Dr. Djalma Sampaio, 400 - Vila Campacci - CEP 18500-000 - Laranjal Paulista - SP

Telefone (15) 3383.9282

administracao@camaralaranjalpaulista.sp.gov.br

diretorialegislativa@camaralaranjalpaulista.sp.gov.br

PARECER JURÍDICO nº 11/2017

DE LAVRA DA: PROCURADORIA LEGISLATIVA

Ao Senhor **PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta do Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre o questionamento acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n. 6/2017, do Poder Executivo, que “Dispõe sobre Programa Emergencial de qualificação Profissional e Combate ao Desemprego e dá outras providências”.

É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, insta destacar que o controle de constitucionalidade se desenvolve em dois momentos clássicos, podendo ser prévio (preventivo) ou posterior (repressivo). O controle prévio não recai sobre uma lei ou ato normativo já perfeito e acabado, mas sim, sobre um projeto de lei, uma proposta normativa que ainda não está completamente aperfeiçoada. Se aferição da constitucionalidade ocorre antes da lei efetivamente existir e integrar a ordem jurídica, o controle será prévio.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PALÁCIO DOS TROPEIROS

CNPJ 02.277.514/0001-14

Praça Dr. Djalma Sampaio, 400 - Vila Campacci - CEP 18500-000 - Laranjal Paulista - SP

Telefone (15) 3383.9282

administracao@camaralaranjalpaulista.sp.gov.br

diretorialegislativa@camaralaranjalpaulista.sp.gov.br

É possível ao Poder Legislativo realizar preventivamente o controle de constitucionalidade sobre os seus próprios atos normativos. Tal controle é feito eminentemente pelas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ).

O Projeto de lei em análise trata de programa emergencial de qualificação profissional e combate ao desemprego, com fito de atender a necessidade do cidadão que está desempregado e em situação emergencial, para que este reconquiste sua dignidade.

No que tange a constitucionalidade do referido projeto de lei vale trazer a baila que algumas leis com o mesmo teor foram alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça de São Paulo, conforme a seguir explanado.

Os municípios de Guararema, Severinia e Franco da Rocha editaram Lei para programa de auxílio desemprego que foram consideradas inicialmente constitucionais e após recurso foram consideradas inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

O fundamento para a ação direta de inconstitucionalidade é que as Leis são incompatíveis com a Constituição do Estado de São Paulo, especialmente com os seus artigos 111; 115, incisos II e X; e 144, *in verbis*:

"Art. 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

Art. 115 – Para a organização da administração pública direta e indireta, inclusive as fundações instituídas ou mantidas por qualquer dos Poderes do Estado, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas:
(...)

II – a investidura em cargo ou emprego público depende 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 e exoneração;
(...)

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



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PALÁCIO DOS TROPEIROS

CNPJ 02.277.514/0001-14

Praça Dr. Djalma Sampaio, 400 - Vila Campacci - CEP 18500-000 - Laranjal Paulista - SP

Telefone (15) 3383.9282

administracao@camaralaranjalpaulista.sp.gov.br

diretorialegitivativa@camaralaranjalpaulista.sp.gov.br

Art. 144 – Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

Aduz na inicial da Ação Direta de inconstitucionalidade o Procurador Geral de Justiça do estado de São Paulo que “A admissão de pessoal a termo, portanto, deve objetivar situações anormais, urgentes, incomuns e extraordinárias que molestem as necessidades administrativas, não servindo ao combate ao desemprego. E, ademais, não se admite dissimulação na investidura em cargo ou emprego públicos à margem do concurso público e para além das ressalvas constitucionais”.

Primeiramente o Tribunal de Justiça de São Paulo considerou constitucionais tais normas, conforme decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo a seguir colacionada

Orgão Julgador - Órgão Especial

Publicação - 10/04/2015

Julgamento - 8 de Abril de 2015

Relator - Arantes Theodoro

Ementa

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 2.705/2010, do município de Guararema. Instituição do "Programa Emergencial de Auxílio ao Desempregado". Designação de desempregados sem fonte de subsistência, selecionados por critérios impessoais e objetivos, para participar de frentes de trabalho por tempo certo. Programa de cunho manifestamente assistencial que se insere no elenco de ações afirmativas que dão concretude às políticas públicas de combate à pobreza e ao desemprego. Medida análoga, ademais, à instituída nos âmbitos estadual e federal. Constitucionalidade reconhecida. Precedentes uniformes do Órgão Especial. Ação improcedente.

As Ações Diretas de Inconstitucionalidade mencionadas tiveram decisão no sentido da constitucionalidade, levando em consideração o fato de tratar-se de programa de cunho manifestamente assistencial que se insere no elenco de ações que dão concretude às políticas públicas de combate à pobreza e ao desemprego, inclusive destacaram o fato de medidas análogas serem adotadas na esfera estadual e federal.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PALÁCIO DOS TROPEIROS

CNPJ 02.277.514/0001-14

Praça Dr. Djalma Sampaio, 400 - Vila Campacci - CEP 18500-000 - Laranjal Paulista - SP

Telefone (15) 3383.9282

administracao@camaralaranjalpaulista.sp.gov.br

diretorialegislativa@camaralaranjalpaulista.sp.gov.br

No entanto, apesar dos motivos nobres das lei, por serem voltadas ao amparo do trabalhador desempregado, as leis mencionadas acima foram por fim consideradas INCONSTITUCIONAIS, conforme decisões a seguir colacionadas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal – Município de Guararema – Lei n. 2705/2010 que instituiu o “**Programa Emergencial de Auxílio ao Desempregado**” – Acórdão que reconheceu inconstitucionalidade contrariedade à Constituição, tendo para isso considerado irrelevantes a designação dos contratados para serviço de limpeza e manutenção de vias, prédios e monumentos públicos – Conclusão que não correspondeu ao entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal sob o regime da Repercussão Geral – Hipótese da retratação prevista no artigo 543-B, § 3º, do Código de Processo Civil – **Declaração de inconstitucionalidade da lei – Ação procedente**, com modulação de efeitos. (Direta de Inconstitucionalidade n. 2203787-34.2014.8.26.0000 – São Paulo – Órgão Especial – Relator: José Henrique Arantes Theodoro – 12/08/2015 – 27335 – Unânime)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal – Município de Severínia – Lei n. 1730/2009, que cria o **programa de auxílio ao desempregados denominado “Frentes de Trabalho”** – Contratação temporária de servidores para prestação de serviços à Municipalidade – A criação de cargos de provimento em comissão, destinados, muitos deles, a funções burocráticas ou técnicas de caráter permanente são incompatíveis com os princípios retores previstos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 111 da Constituição Paulista e a possibilidade de contratação fere de morte o regime constitucional brasileiro – Não sendo caso de contratação em regime de urgência, imprescindível a realização de concurso público, conforme preceitua o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal – Registre-se, ademais que, a criação de cargo em comissão em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional de concurso – Afronta aos artigos 5º, 111, 115, incisos I, II e V; 144, todos da Constituição Estadual – **Acórdão reformado para julgar-se procedente a presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei n. 1730/2009, do Município de Severínia**, com efeitos ex nunc. (Direta de Inconstitucionalidade n. 0188814-16.2011.8.26.0000 – São Paulo – Órgão Especial – Relator: Sérgio Jacintho Guerrieri Rezende – 29/07/2015 – 39677 – Unânime)



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PALÁCIO DOS TROPEIROS

CNPJ 02.277.514/0001-14

Praça Dr. Djalma Sampaio, 400 - Vila Campacci - CEP 18500-000 - Laranjal Paulista - SP

Telefone (15) 3383.9282

administracao@camaralaranjalpaulista.sp.gov.br

diretorialegislativa@camaralaranjalpaulista.sp.gov.br

Processo - ADI 20915060420158260000 SP 2091506-04.2015.8.26.0000

Órgão Julgador - Órgão Especial

Publicação - 13/11/2015

Julgamento - **11 de Novembro de 2015**

Relator - João Carlos Saletti

Ementa

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pedido de declaração de *inconstitucionalidade* dos §§ 1º e 2º do art. 2º e do art. 4º da Lei 766/2010 e, por arrastamento, do art. 4º da Lei 492/2005, do Município de **Franco da Rocha** – Leis que **criaram o programa municipal de auxílio-desemprego**, autorizando a concessão de prêmio em razão de o beneficiário ser convocado para prestar, em caráter temporário, “serviços de relevante interesse público”, “em caso de calamidade, emergência ou situações atípicas” – Regra de ingresso de servidores nos cargos funcionais consistente no concurso público, sendo excepcional a dispensa dele para nomeação do servidor – Contratação temporária que somente pode ocorrer nas formas estabelecidas por lei e visando atender a necessidade temporária de excepcional interesse público – Nobreza da ideia, tendente a conceder benefício de caráter social que, no entanto, incompatível com os arts. 111, 115, II e X, e 144 da CE, não podendo subsistir no ordenamento jurídico – Tema, ademais, objeto de julgamento nos autos da Repercussão Geral 612 (RE 658.026), em que o Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de ser “vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado” (Leading case) – Nesse sentido já decidiu esta Corte, em atenção à mesma orientação – Necessidade de modulação (Lei 9868/1999, art. 27), no entanto, para preservar os contratos já firmados até a data da intimação do despacho concessivo da liminar, não podendo exceder 90 (noventa) dias contados da data deste julgamento. **Ação julgada procedente, com modulação.**

A regra da Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista (art. 70), da Constituição Paulista (art. 115, II) e da Constituição Federal (art. 37, II) é que a admissão de pessoal nos órgãos e entidades da Administração Pública seja realizada mediante prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvada a investidura em cargos de provimento em comissão



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PALÁCIO DOS TROPEIROS

CNPJ 02.277.514/0001-14

Praça Dr. Djalma Sampaio, 400 - Vila Campacci - CEP 18500-000 - Laranjal Paulista - SP

Telefone (15) 3383.9282

administracao@camaralaranjalpaulista.sp.gov.br

diretorialegislativa@camaralaranjalpaulista.sp.gov.br

O artigo 75 da Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista, artigo 115, X da Constituição Estadual e o artigo 37, IX, da Constituição da República, há previsão possibilitando limitada, residual e excepcionalmente a admissão de pessoal por tempo determinado em razão de necessidade administrativa transitória de excepcional interesse público.

Assim, não é qualquer interesse público que autoriza a contratação temporária, mas, tão somente, aquela que veicula uma necessidade do aparelho administrativo na prestação de seus serviços, devendo, ademais, concorrer a excepcionalidade desse interesse público, a temporariedade da contratação e a submissão à previsão legal.

Por todas essas razões, o referido projeto de lei pode ter sua constitucionalidade questionada, uma vez que o Tribunal de Justiça de São Paulo tem considerado em casos análogos ser caso de hipóteses de contratação temporária, caracterizando assim afronta à Constituição do Estado de São Paulo por falta de excepcional interesse público.

Caso a legislação em comento seja para a contratação temporária de pessoas para executar tarefas genéricas que não revelarem as excepcionalidades da contratação temporária, a constitucionalidade da Lei pode vir a ser questionada pelos legitimados para a interporem, alegando ofensa aos dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo supra mencionados.

Por sua vez, as Leis de Guaraci e de Cunha também tiveram suas constitucionalidades questionadas, tendo sido consideradas constitucionais e encontram-se em grau de recurso, sendo que o acórdão inicial foram os abaixo descritos:

Processo - ADI 00710426120138260000 SP 0071042-61.2013.8.26.0000

Órgão Julgador - Órgão Especial

Publicação - 24/09/2013

Julgamento - 11 de Setembro de 2013

Relator - Ademir Benedito



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PALÁCIO DOS TROPEIROS

CNPJ 02.277.514/0001-14

Praça Dr. Djalma Sampaio, 400 - Vila Campacci - CEP 18500-000 - Laranjal Paulista - SP

Telefone (15) 3383.9282

administracao@camaralaranjalpaulista.sp.gov.br

diretorialegislativa@camaralaranjalpaulista.sp.gov.br

Ementa

* Ação direta de inconstitucionalidade - Município de Cunha - Lei municipal - Criação de Programa Emergencial de Auxílio-Desemprego - Norma que não tem o propósito de permitir a admissão de servidores sem a realização de concurso público - Caráter nitidamente social, assistencial e profissionalizante, que se alinha aos ditames constitucionais da dignidade da pessoa humana e da redução da pobreza - Precedentes jurisprudenciais - improcedência da ação reconhecida.

Processo - ADI 111047220128260000 SP 0011104-72.2012.8.26.0000

Orgão Julgador - Órgão Especial

Publicação - 01/08/2012

Julgamento - 25 de Julho de 2012

Relator - Urbano Ruiz

Ementa

VOTON°: 14030 ADI. N°: 0011104-72.2012.8.26.0000 COMARCA: SÃO PAULO

REQTE. : PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

REQDO. : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARACI E PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARACI ADI

- Lei Municipal que instituiu programa de auxílio desemprego - frente de trabalho no município de Guaraci, disponibilizando 25 vagas, com o propósito de combater a miséria e a pobreza, permitindo que pessoas tivessem algum ganho no período, passando por treinamento e qualificação profissional, com o auxílio, ainda, de psicólogos e assistentes sociais. A atividade econômica do município é a rural, sobretudo a do cultivo de cana. Tem uma usina de açúcar e na entressafra o desemprego é grande. A lei questionada se insere nos objetivos da República, de combater a miséria e a pobreza, com a diminuição das diferenças sociais e regionais, assegurando ocupação, emprego, como querem os arts. 6º e 170 da CF, combatendo as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social, como deseja o art. 23, X, da mesma CF. O fato do programa oferecer ocupação e renda, durante algum tempo, não significa contratação de servidor sem concurso, temporariamente, como permite o art. 37, IX, da CF, mas o desenvolvimento de políticas públicas na entressafra. O Município não atua como empregador, e sim, como garantidor da estabilidade social. Ação improcedente.

Nota-se que as leis que ainda não foram definitivamente julgadas são as que mais se amoldam com o Projeto de Lei nº 6/2017, do Poder Executivo, que "Dispõe sobre Programa Emergencial de qualificação Profissional e Combate ao Desemprego e dá outras providências" que tramita nesta Comissão.

No entanto, todas as leis tratam basicamente da mesma matéria e foram questionadas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo merecendo muita atenção e cuidado. Além do que, deve-se destacar que caso este Projeto de Lei seja aprovado por esta Casa de Leis, caberá aos vereadores de fiscalizarem se na prática ele vem sendo cumprido e que ele não fira a Constituição nem Federal, nem Estadual e nem a Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PALÁCIO DOS TROPEIROS

CNPJ 02.277.514/0001-14

Praça Dr. Djalma Sampaio, 400 - Vila Campacci - CEP 18500-000 - Laranjal Paulista - SP

Telefone (15) 3383.9282

administracao@camaralaranjalpaulista.sp.gov.br

diretorialegislativa@camaralaranjalpaulista.sp.gov.br

Tendo em vista o explanado não há como se ter certeza de qual será o entendimento do Tribunal no caso em tela, sendo o caso altamente complexo inclusive nos Tribunais como se pode perceber.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, embasadas em todas as considerações citadas acima, opinamos que o Projeto de Lei nº 6/2017, do Poder Executivo, que se encontra sob o crivo dessa Egrégia Comissão, **PODE TER SUA CONSTITUCIONALIDADE QUESTIONADA**, por conta das recentes decisões proferidas pelo Egrégio Tribunal de Justiça do estado de São Paulo, ficando os nobres pares livres para proferirem o parecer sobre a referida lei conforme decidirem Vossas Excelências.

É o parecer.S.M.J.

Laranjal Paulista, 16 de fevereiro de 2017.


Tassiane de Fatima Moraes
Procuradora Legislativa
OAB/SP 256.607


Sandra Regina Pesqueira Berti
Procuradora Legislativa
OAB/SP 123.340