



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, Severínia 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

diretorialegislativa@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

Órgão 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 leis, 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 inócua contrariedade à Constituição, tendo para isso considerado irrelevante 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 inconstitucionalidade da Lei pode vir a ser questionada pelos legitimados para a interpor, 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

Orgão 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

Órgão Julgador - Órgão Especial

Publicação - 01/08/2012

Julgamento - 25 de Julho de 2012

Relator - Urbano Ruiz

Ementa

VOTONº: 14030 ADI. Nº: 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 merecem 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