



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Protocolado n. 143.510/18

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE MORRO AGUDO Nº 2.396, DE 23 DE MARÇO DE 2005, ALTERADA PELAS LEIS MUNICIPAIS Nº 2.575, DE 18 DE MARÇO DE 2008, 2.620, DE 16 DE JANEIRO DE 2009, 2.963, DE 20 DE AGOSTO DE 2015, 2.997, DE 10 DE MARÇO DE 2016. ADMISSÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL EXORBITANTE DA CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO PARA ATENDIMENTO DE NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO E DA INVESTIDURA EM CARGOS OU EMPREGOS PÚBLICOS MEDIANTE CONCURSO PÚBLICO.

1. Programa social voltado à qualificação profissional, ocupação e renda de pessoas em situação de vulnerabilidade social padece de inconstitucionalidade por excepcionar a regra do concurso público, não havendo necessidade administrativa a justificar a contratação por prazo determinado para atendimento de necessidade transitória de excepcional interesse público.

2. Inconstitucionalidade por arrastamento do Decreto nº 3.161, de 17 de maio de 2005, que regulamentou o programa emergencial de complementação de renda.

3. Incompatibilidade com os arts. 111 e 115, II e X, da Constituição Estadual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993, em conformidade com o disposto nos arts. 125, § 2º, e 129, IV, da Constituição Federal, e nos arts. 74, VI, e 90, III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem, respeitosamente, perante este Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da Lei Municipal de Morro Agudo nº 2.396, de 23 de março de 2005, que “Cria programa emergencial de complementação de renda e dá outras providências”, alterada pelas Leis Municipais nº 2.575, de 18 de março de 2008, 2.620, de 16 de janeiro de 2009, 2.963, de 20 de agosto de 2015, 2.997, de 10 de março de 2016, bem como, por arrastamento, do Decreto nº 3.161, de 17 de maio de 2005, do Município de Morro Agudo, pelos fundamentos a seguir expostos:

I – OS ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

A Lei nº 2.396, de 23 de março de 2005, do Município de Morro Agudo, que “cria programa emergencial de complementação de renda e dá outras providências”, possuía a seguinte redação:

ARTIGO 1º - Fica criado o Programa Emergencial de Complementação de Renda, de caráter assistencial, a ser coordenado pela Secretaria Municipal da Cidadania, visando proporcionar qualificação profissional, ocupação e renda para até 100 (cem) munícipes, residentes no Município de Morro Agudo.

ARTIGO 2º - O programa de que trata esta Lei compreenderá a realização de cursos de qualificação profissional, a concessão de bolsas auxílio no valor mensal de R\$150,00 (cento e cinquenta reais).

ARTIGO 3º - Observado o parágrafo único do artigo primeiro, o alistamento no programa de que trata esta lei, será feito mediante avaliação sócio econômica, cujas condições serão definidas em regulamento, observado o requisito de residência no Município há, pelo menos, um ano.

Parágrafo Único - No caso do número de aprovados na avaliação supra o número de vagas, a preferência para participação no programa será definida mediante aplicação, pela ordem, dos seguintes critérios:

- I - maiores encargos familiares;
- II - mulher, arrimo de família;
- III - maior tempo de desemprego;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

IV - sorteio.

ARTIGO 4º - A participação no programa implica na colaboração, em caráter eventual, com a prestação de serviços de interesse da comunidade local ou com órgãos públicos que a atendam, sem vínculo de subordinação direta.

§ 1º - A jornada de atividade no programa será de 06 (seis) horas por dia e 05 (cinco) dias por semana, sendo que o decreto regulamentador desta lei estabelecerá o número de horas a serem dedicadas para curso de qualificação profissional.

§ 2º - A distribuição da carga horária de que trata o parágrafo anterior poderá ser alterada por Decreto.

ARTIGO 5º - O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data de sua publicação.

ARTIGO 6º - Fica incluído no Plano Plurianual do município, aprovado pela lei municipal nº 2.218/2001, o programa ora criado, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias, lei municipal nº 2.342/2004.

Parágrafo Único – As despesas decorrentes com a execução da presente lei correrão por conta da seguinte dotação do orçamento vigente, suplementadas se necessário: 08.244.0033.2.058 Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física (Setor de Promoção Social).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

ARTIGO 7º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

A Lei Municipal nº 2.575, de 18 de março de 2008, alterou a lei acima, nos seguintes termos:

ARTIGO 1º - Altera a redação do artigo 1º da Lei nº 2.396, de 23 de março de 2005, o qual passará a vigor da seguinte forma:

“ARTIGO 1º - Fica criado o Programa Emergencial de Complementação de Renda, de caráter assistencial, a ser coordenado pela Secretaria Municipal da Cidadania, visando proporcionar qualificação profissional, ocupação e renda para até 150 (cento e cinquenta) munícipes, residentes no Município de Morro Agudo.”

ARTIGO 2º - As despesas oriundas da execução do objeto desta Lei correrão por conta de dotações do orçamento vigente, suplementadas se necessário.

ARTIGO 3º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação ficando revogadas as disposições em contrário.

A Lei Municipal nº 2.620, de 16 de janeiro de 2009, também alterou a Lei nº 2.396/05, atribuindo-lhe a seguinte redação:

ARTIGO 1º - O artigo 2º da Lei 2.396, de 23/03/05, passa a vigor com a seguinte redação:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

“ARTIGO 2º - O programa de que trata esta Lei compreenderá a realização de cursos de qualificação profissional, a concessão de bolsas auxílio no valor mensal de R\$200,00 (duzentos reais).”

ARTIGO 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação ficando revogadas as disposições em contrário.

Posteriormente, a Lei nº 2.963, de 20 de agosto de 2015, modificou a lei instituidora do Programa Emergencial de Complementação de Renda do Município de Morro Agudo, do seguinte modo:

Art. 1º - Altera a redação do artigo 1º da Lei nº 2.396, de 23 de março de 2005, o qual passará a vigor da seguinte forma:

“Art. 1º - Fica criado o Programa Emergencial de Complementação de Renda, de caráter assistencial, a ser coordenado pela Secretaria Municipal da Cidadania, visando proporcionar qualificação profissional, ocupação e renda para até 250 (duzentos e cinquenta) munícipes, residentes no Município de Morro Agudo.”

Art. 2º - As despesas oriundas da execução do objeto desta Lei correrão por conta de dotações do orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Art. 3º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação ficando revogadas as disposições em contrário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Por último, sobreveio a mudança do art. 2º da Lei nº 2.396/05, operada pela Lei nº 2.997, de 10 de março de 2016, cujo texto segue abaixo transcrito.

Art. 1º - Altera a redação do caput do art. 2º da Lei nº 2.396, de 23 de março de 2005, que instituiu o Programa Municipal RECOM o qual passará a vigor da seguinte forma:

“Art. 2º - O programa de que trata esta Lei compreenderá a realização de cursos de qualificação profissional, a concessão de bolsas auxílio no valor mensal de R\$350,00 (trezentos e cinquenta reais).”

Art. 2º - As despesas oriundas da execução desta Lei correrão a conta de dotações do orçamento vigente, ficando desde já autorizadas as suplementadas necessárias. Art. 3º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação ficando revogadas as disposições em contrário.

Anote-se, ainda, que para regulamentar o programa social foi editado o Decreto nº 3.161, de 17 de maio de 2005, do Município de Morro Agudo (fls. 74/76).

Tais dispositivos, entretanto, são verticalmente incompatíveis com nosso ordenamento constitucional, como será demonstrado a seguir.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O decreto e as leis municipais contrariam frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual estão subordinadas a produção normativa



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal, e é incompatível com os seguintes preceitos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força de seu art. 144, e que assim estabelecem:

Artigo 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.

.....

Artigo 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;

.....



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Artigo 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.

Regra constitucional é a admissão de pessoal nos órgãos e entidades da Administração Pública mediante prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, como estampa o art. 115, II, da Constituição Estadual, que reproduz o art. 37, II, da Constituição Federal.

Ressalvada a investidura em cargos de provimento em comissão, a admissão de pessoal é sempre orientada por essa regra.

De outra parte, a Constituição Estadual no art. 115, X, reproduz o quanto disposto no art. 37, IX, da Constituição da República, possibilitando limitada, residual e excepcionalmente a admissão de pessoal por tempo determinado em razão de necessidade administrativa transitória de excepcional interesse público.

Destarte, não é qualquer interesse público que autoriza a contratação temporária – que constitui outra exceção à regra do concurso público –, 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.

Como dito, a Lei nº 2.396/05 foi regulamentada pelo Decreto nº 3.161, de 17 de maio de 2005.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

No art. 4º do regulamento, o Chefe do Poder Executivo discriminou os serviços a serem prestados pelos beneficiários do programa social, em contraprestação ao recebimento de bolsa auxílio, a saber: **serviços de limpeza, manutenção e conservação de áreas e equipamento públicos, sem subordinação direta com a Administração Pública.**

O prazo de duração da participação do munícipe no Programa Emergencial de Complementação de Renda foi estipulado em 6 (seis) meses, com possibilidade de prorrogação mediante nova avaliação social e de resultados (art. 7º).

Embora tenha motivos nobres, a lei impugnada é verticalmente incompatível com a Constituição do Estado de São Paulo, especialmente com o seu art. 115, II e X, porquanto previu a contratação informal e temporária de pessoal para serviços ordinários.

A admissão de pessoal a termo 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.

Nesse sentido decidiu este colendo Órgão Especial:

“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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

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" (ADI 2091506-04.2015.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, 11-11-2015).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.314, de 14 de março de 2006 e, por arrastamento, Lei nº 2.746, de 29 de dezembro de 1999, com a redação dada pela Lei nº 3.126, de 31 de março de 2004, e o Decreto nº 11.275, de 09 de fevereiro de 2015, todos do Município de Guarujá, que dispõem sobre o programa 'Feliz Cidade de Auxílio Desemprego' naquela Municipalidade. Autorização para a realização de contratações por tempo determinado, na estrutura da Administração Pública local. Ausência do requisito de necessidade temporária de excepcional interesse público, reportando-se as normas a atividades regulares e corriqueiras da Administração Pública local.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Infringência dos artigos 29, caput, 37, caput, incisos II e IX, da Constituição Federal, e dos artigos 111, 115, incisos II e X, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Repercussão geral reconhecida no STF (Tema nº 612). Assegurada a não repetição dos valores recebidos de boa-fé, com manutenção dos contratos que tenham sido celebrados até a concessão da liminar, por, no máximo, noventa dias do presente julgamento. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente, com observação” (ADI 2046647-29.2017.8.26.0000, Rel. Des. Tristão Ribeiro, v.u., 13-09-2017).

Inconstitucionais são as hipóteses de contratação temporária, uma vez que a absorção de mão de obra desempregada, com contratação de pessoal por tempo determinado, para prestar serviços à Municipalidade de Morro Agudo contraria a Constituição do Estado de São Paulo por falta de excepcional interesse público. Note-se que o objetivo da legislação questionada é a contratação temporária de pessoas para executar tarefas que não revelam a excepcionalidade.

Destarte, é possível afirmar que o Programa Emergencial de Complementação de Renda, instituído pela Lei nº 2.396, de 23 de março de 2005, e regulamentado pelo Decreto nº 3.161, de 17 de maio de 2005, ambos do Município de Morro Agudo, ofende frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo (arts. 111, 115, II e X, e 144).

III - PEDIDO

Face ao exposto, requer-se o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.396, de 23 de março de 2005, que “cria programa emergencial de complementação de renda e dá outras providências”, com a redação que lhe foi dada pelas Leis Municipais nº 2.963, de 20 de agosto de 2015, e nº 2.997, de 10 de março de 2016, assim como, por arrastamento, do Decreto nº 3.161, de 17 de maio de 2005, do Município de Morro Agudo.

Requer-se ainda sejam requisitadas informações ao Prefeito e à Câmara Municipal de Morro Agudo, bem como posteriormente citado o Procurador-Geral do Estado para se manifestar sobre os atos normativos impugnados, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 2 de outubro de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

groj/mml



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Protocolado nº 143.510/17

Interessada: Promotora de Justiça Dra. Márcia Queiroz Piola

Objeto: análise de constitucionalidade em face das Leis nºs 2.620/09, 2.396/05 e 2.963/15, Município de Morro Agudo

1. Distribua-se a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade, em face da Lei Municipal nº 2.396/05, do Município de Morro Agudo, e suas alterações posteriores, assim como, por arrastamento, do Decreto nº 3.161, de 17 de maio de 2005, do Município de Morro Agudo.
2. Oficie-se à interessada sobre a propositura da ação, com cópia da petição inicial.

São Paulo, 2 de outubro de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça