



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000240441

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2347886-48.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAQUARITINGA e PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAQUARITINGA.

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), BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN, LUCIANA BRESCIANI, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ E LUÍS SOARES DE MELLO.", 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), GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, PAULO AYROSA, LUIS SOARES DE MELLO, PINHEIRO FRANCO, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO E MATHEUS FONTES.

São Paulo, 12 de março de 2025

*

RELATOR DESIGNADO

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

ADI 2347886-48.2024.8.26.0000 São Paulo VOTO 84871

Autor: Procurador-Geral de Justiça de São Paulo

Réus: Prefeito do Município de Taquaritinga e outro.

1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO CONTRA A LEI Nº 4.318/2019 DO MUNICÍPIO DE TAQUARITINGA. 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.

É ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, visando à declaração de invalidade “a) da expressão “*para atuarem em campanha, vistorias e demais ações necessárias à prevenção e combate ao mosquito aedes aegypti, e nas ações de combate a pandemia da COVID-19, nos termos da Lei Municipal nº 3.264, de 27 de agosto de 2002*” constante do parágrafo único do art. 2º da Lei n. 4.318, de 29 de fevereiro de 2016, na redação dada pela Lei n. 4.739, de 10 de fevereiro de 2021, do Município de Taquaritinga; b) da expressão “*prestarão serviços ao Município, a título de colaboração em caráter eventual, durante 8 (oito) horas por dia, 5 (cinco) dias por semana*” constante do art. 4º da Lei n. 4.318 de 29 de fevereiro de 2016, na redação dada pela Lei n. 4.465, de 07 de novembro de 2017, do Município de Taquaritinga; c) da expressão “*para atuarem em campanha, vistorias e demais ações necessárias à prevenção e combate ao mosquito aedes aegypti nos termos da Lei Municipal nº 3.264, de 27 de agosto de 2002*” constante do parágrafo único do art. 4º da Lei n. 4.318, de 29 de fevereiro de 2019, na redação dada pela Lei n. 4.585, de 15 de março de 2019, do Município de Taquaritinga”.

Ancora-se o pedido em apontada violação dos arts. 111, e incisos II e X do art. 115, da Constituição estadual de São Paulo, aplicáveis aos municípios paulistas por força de seu art. 144, bem como em afronta à tese fixada pelo eg. STF no julgamento do RE 658.026 (tema 612).

Sustenta o autor que as hipóteses de contratação temporária devem englobar situações anormais, urgentes, incomuns e extraordinárias que molestem as atividades administrativas, não podendo, pois, servir como instrumento de combate ao desemprego ou às condições de vulnerabilidade ou risco social. Aduz, ainda, que, ressalvada a possibilidade de investidura em cargos de provimento em



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

comissão, a admissão de pessoal nos órgãos e entidades da Administração pública deve ser precedida de aprovação em concurso público. Assevera, por fim, que o programa instituído pela norma sub examine, denominado “Auxílio Desemprego”, sequer estabelece as atividades a serem desempenhadas pelos contratados, limitando-se a disciplinar a forma e o prazo de contratação.

O Presidente da Câmara Municipal de Taquaritinga e o Prefeito dessa Municipalidade apresentaram informações (fls. 181/192 e 195/196), a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo manifestou-se pela improcedência do pedido (fls. 169/176), e, diversamente, parecer da douta Procuradoria-Geral de Justiça é pela procedência da ação (fls. 202/206).

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, das expressões impugnadas pelo autor, constantes da Lei n. 4.318/2019, do Município de Taquaritinga, 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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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 a expressão constante do caput do art. 4º dispõe que os beneficiários “*prestarão serviços ao Município, a título de colaboração em caráter eventual, durante 8 (oito) horas por dia, 5 (cinco) dias por semana*”. Além disso, os parágrafos únicos dos arts. 2º e 4º da Lei dispõe que os benefícios da lei servem para os beneficiários “*(...) atuarem em campanha, vistorias e demais ações necessárias à prevenção e combate ao mosquito aedes aegypti, e nas ações de combate a pandemia da COVID-19, nos termos da Lei Municipal nº 3.264, de 27 de agosto de 2002*”.

Assim, o que se constata é que além da previsão de jornada de trabalho típica, os serviços a serem prestados dizem respeito a políticas públicas de saúde, atribuição ordinária da Administração Pública, que até admite vínculo específico com agentes comunitários e agentes de combates às endemias, mas nos termos do §4º, e seguintes, do art. 198 da Constituição Federal, o que não foi observado na espécie.

Registre-se 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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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

Campos Mello
Relator Designado