



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PREFEITO
OFÍCIO AO LEGISLATIVO

Câmara Municipal de São Paulo

A/C: Excelentíssimo Senhor Milton Leite

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

ASSUNTO: Ofício SGP - 12 nº 1031/22

Senhor Presidente,

Em atenção ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Finanças e Orçamento, conforme Ofício SGP-12 nº 1031/2022, acerca Projeto de Lei nº 161/21, de autoria do Legislativo, que dispõe sobre a criação de frentes de trabalho nas subprefeituras, por meio de contrato de trabalhos temporários, devido à calamidade pública decorrente da pandemia por COVID-19, encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pela Secretaria Municipal das Subprefeituras e pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho.

Na oportunidade, renovo-lhe meus votos de apreço e consideração.



Denise Ramos
Chefe de Gabinete
Em 27/01/2023, às 11:42.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **077573733** e o código CRC **68665B93**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS

Assessoria Técnica de Obras e Serviços

Rua São Bento, 405, 23º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01011-100

Telefone: 49343000

PROCESSO 6010.2022/0004274-2

Informação SMSUB/ATOS Nº 076295745

SMSUB/AJ

Sr. Procurador,

Trata o presente do Projeto de Lei nº 161/21, de autoria do Legislativo, (doc. SEI nº 075777106), que dispõe sobre a criação de frentes de trabalho nas subprefeituras, por meio de contrato de trabalhos temporários, devido à calamidade pública decorrente da pandemia por COVID-19.

Em resposta ao solicitado em doc. SEI 075917192, informamos que nada temos a opor ao Projeto de Lei nº 161/21, de autoria do Legislativo.



Fernando Elias Alves de Melo

Chefe de Assessoria Técnica

Em 26/12/2022, às 16:46.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **076295745** e o código CRC **E1B9E842**.

Matéria DOCREC 79/2023. Documento digitalizado e autenticado por DANIEL AIDAR DA ROSA. Sua validade pode ser conferida em <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbriuDocumento?pld=426302>.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS

Coordenadoria Geral de Licitações

Rua São Bento, 405, 23º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01011-100

Telefone: 49343000

PROCESSO 6010.2022/0004274-2

Encaminhamento SMSUB/COGEL Nº 077163326

PROCESSO SEI Nº 6010.2022/0004274-2

INTERESSADO: Câmara Municipal de São Paulo.

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 161/21, de autoria do Legislativo, que dispõe sobre a criação de frentes de trabalho nas subprefeituras, por meio de contrato de trabalhos temporários, devido à calamidade pública decorrente da pandemia por COVID-19.

SMSUB/AJ

Sr.(a). Procurador(a),

Trata o presente do **Projeto de Lei nº 161/21**, de autoria do Legislativo, (doc. SEI nº **075777106**), que dispõe sobre a criação de **frentes de trabalho nas subprefeituras**, por meio de contrato de trabalhos temporários, **devido à calamidade pública decorrente da pandemia por COVID-19**.

SMSUB/AJ encaminhou o presente para que esta Coordenadoria se manifeste sobre o projeto de Lei dentro de sua respectiva competência.

Sendo assim, esta SMSUB/COGEL passa a se manifestar sobre a solicitação de
SMSUB/AJ:

Primeiramente, destaca-se que a delimitação da competência da Coordenadoria Geral de Licitações e Contratos é positivada no artigo 44 e seguintes do Decreto nº 59.775/20:

Art. 44. A Coordenadoria Geral de Licitações e Contratos – COGEL tem as seguintes atribuições:

I - gerenciar os processos licitatórios da SMSUB;

II - orientar e padronizar os processos de aquisição de bens e contratação de serviços da Secretaria e das Subprefeituras;

III - prestar suporte técnico à elaboração e à gestão de contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres firmados pela SMSUB;

IV - promover registros de preços e gerir atas afetas à SMSUB e as Subprefeituras;

V - propor e difundir melhorias nos processos licitatórios realizados pela SMSUB e pelas Subprefeituras;

VI - assessorar o gabinete e unidades da SMSUB na gestão de contratos perante agentes externos;

VII - exercer outras atribuições correlatas e complementares na sua área de atuação.

Art. 45. A Divisão de Licitações tem por atribuição executar e controlar os processos licitatórios da SMSUB, nos termos da legislação em vigor.

Art. 46. A Divisão de Contratos tem as seguintes atribuições:

I - elaborar as minutas contratuais e respectivas alterações, apostilamentos, bem como os despachos autorizatórios, nos termos da legislação em vigor;

II - lavrar e gerir administrativamente os respectivos instrumentos contratuais.

Primeiramente, SMSUB/COGEL não possui competência para a implantação de qualquer programa desta Pasta, sendo o órgão responsável apenas pelo procedimento dos processos licitatórios e gerenciamento dos contratos deles derivados.

Não obstante, as contratações que esta Pasta realiza, através de procedimentos efetivados por esta Coordenadoria, para execução de serviços de zeladoria na cidade de São Paulo, possuem como objeto a contratação da prestação de serviços de empresas para a execução dos procedimentos e atividades de zeladoria de acordo com as demandas municipais, além disso, as próprias subprefeituras podem contratar este tipo de serviço para a região de sua delimitação.

Isto posto e após minuciosa leitura da justificativa e do PL 161/2021, nos parece que o objetivo do respectivo projeto é a criação de um programa de natureza assistencial para a contratação temporária de pessoal para auxiliar, para além das permanentes contratadas pelo poder público, a execução dos serviços de zeladoria urbana.

Desta forma, entende esta SMSUB/COGEL que a contratação de pessoal não poderá ser realizada através dos ditames da Lei 8666/93 ou Lei 14.133/2021 e Lei 10.502/2022, pois teria que ser através de processo seletivo de contratação de pessoal e não de serviços alcançados pela legislação que regula as licitações e contratações públicas.

Com isso, afasta-se a competência desta SMSUB/COGEL, por tratar-se de um Coordenadoria que gerencia os procedimentos e contratos derivados da legislação que regulam as licitações públicas e não os concursos públicos destinado a contratação de pessoal, haja vista serem questões completamente diferentes.

Portanto, *s.m.j* esta Coordenadoria fica impossibilitada de opinar sobre o PL 161/2021, uma vez que se trata de objeto com natureza jurídica diferente de sua atuação e responsabilidade.

Por fim, cabe aqui destacar que nas contratações que esta Pasta realiza visando a efetivação dos serviços de zeladoria urbana, os objetos possuem a inclusão de disponibilização de equipes para a realização dos serviços, o que poderia causar um conflito entre os respectivos contratos, pois em tese, o serviço de zeladoria já possui equipes contratadas para as manutenções necessárias.

Destaca-se ainda, que as empresas são remuneradas com base nos serviços prestados, o que implicaria em uma problemática na medição destes serviços, ou, *s.m.j* em um dispêndio do dinheiro público de forma duplicada. Contratações de serviços (com equipes) e concomitantemente de pessoal para executar os mesmos tipos de serviços.

Contudo, em razão de não possuir competência para deliberar ou se manifestar sobre o objeto do Projeto de Lei em referência, esta SMSUB/COGEL não possui mais informações capazes de subsidiar SMSUB/AJ nos questionamentos solicitados pela Câmara Municipal de São Paulo.

Era o que competia informar.

Por fim, renovamos protestos de apreço, estima e consideração.

João Marcos Souza

Assessor Especial

OAB/SP 412.233

SMSUB/COGEL

Bruna Conrado

Coordenadoria Geral de Licitações

Secretaria Municipal das Subprefeituras



JOÃO MARCOS FERREIRA DE SOUZA

Assessor(a) Especial

Em 16/01/2023, às 20:29.



Bruno Conrado do Espirito Santo

Coordenador(a) Geral

Em 16/01/2023, às 21:05.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **077163326** e o código CRC **9FBEA7D2**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS****Assessoria Jurídica**

Rua São Bento, 405, 23º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01011-100

Telefone: 49343000

Manifestação**Interessado:** Câmara Municipal de São Paulo

Assunto: Projeto de Lei nº 161/21, de autoria do Legislativo, que dispõe sobre a criação de **frentes de trabalho nas subprefeituras**, por meio de contrato de trabalhos temporários, devido à calamidade pública decorrente da pandemia por COVID-19. Considerações dos órgãos técnicos e da AJ desta Pasta. **Inconstitucionalidade formal e material.**

SMSUB/GAB - Sra. Chefe de Gabinete

Conforme doc. SEI nº 075778071, PREF/CASA CIVIL/ATL III encaminhou **pedido de subsídios** da douta Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de São Paulo ao **Projeto de Lei nº 161/21**, de autoria do Legislativo, (doc. SEI nº **075777106**), que dispõe sobre a criação de frentes de trabalho nas subprefeituras, por meio de contrato de trabalhos temporários, devido à calamidade pública decorrente da pandemia por COVID-19.

A justificativa para a norma encontra-se no doc. SEI nº **075777106**.

Encaminhado para a análise dos órgãos técnicos desta Pasta, retornou com a informação de SMSUB/ATOS (076295745), aduzindo, “*que nada temos a opor ao Projeto de Lei nº 161/21, de autoria do Legislativo*”.

Por seu turno, SMSUB/DZU (077128918), asseverou que “*este departamento informa não possuir competência para manifestar-se acerca do Projeto de Lei nº 161/21.*”

Em seguida, SMSUB/COGEL (077163326) consignou que:

“Primeiramente, SMSUB/COGEL não possui competência para a implantação de qualquer programa desta Pasta, sendo o órgão responsável apenas pelo procedimento dos processos licitatórios e gerenciamento dos contratos deles derivados.

Não obstante, as contratações que esta Pasta realiza, através de procedimentos efetivados por esta Coordenadoria, para execução de serviços de zeladoria na cidade de São Paulo, possuem como objeto a contratação da prestação de serviços de empresas para a execução dos

procedimentos e atividades de zeladoria de acordo com as demandas municipais, além disso, as próprias subprefeituras podem contratar este tipo de serviço para a região de sua delimitação.

Isto posto e após minuciosa leitura da justificativa e do PL 161/2021, nos parece que o objetivo do respectivo projeto é a criação de um programa de natureza assistencial para a contratação temporária de pessoal para auxiliar, para além das permanentes contratadas pelo poder público, a execução dos serviços de zeladoria urbana.

Desta forma, entende esta SMSUB/COGEL que a contratação de pessoal não poderá ser realizada através dos ditames da Lei 8666/93 ou Lei 14.133/2021 e Lei 10.502/2022, pois teria que ser através de processo seletivo de contratação de pessoal e não de serviços alcançados pela legislação que regula as licitações e contratações públicas.

Com isso, afasta-se a competência desta SMSUB/COGEL, por tratar-se de um Coordenadoria que gerencia os procedimentos e contratos derivados da legislação que regulam as licitações públicas e não os concursos públicos destinado a contratação de pessoal, haja vista serem questões completamente diferentes.

Portanto, s.m.j esta Coordenadoria fica impossibilitada de opinar sobre o PL 161/2021, uma vez que se trata de objeto com natureza jurídica diferente de sua atuação e responsabilidade.

Por fim, cabe aqui destacar que nas contratações que esta Pasta realiza visando a efetivação dos serviços de zeladoria urbana, os objetos possuem a inclusão de disponibilização de equipes para a realização dos serviços, o que poderia causar um conflito entre os respectivos contratos, pois em tese, o serviço de zeladoria já possui equipes contratadas para as manutenções necessárias.

Destaca-se ainda, que as empresas são remuneradas com base nos serviços prestados, o que implicaria em uma problemática na medição destes serviços, ou, s.m.j em um dispêndio do dinheiro público de forma duplicada. Contratações de serviços (com equipes) e concomitantemente de pessoal para executar os mesmos tipos de serviços.

Contudo, em razão de não possuir competência para deliberar ou se manifestar sobre o objeto do Projeto de Lei em referência, esta SMSUB/COGEL não possui mais informações capazes de subsidiar SMSUB/AJ nos questionamentos solicitados pela Câmara Municipal de São Paulo."

Por fim, SMSUB/SELIMP (077192407) manifestou-se no sentido de que "não possui informações capazes de subsidiar SMSUB/AJ nos questionamentos solicitados pela Câmara Municipal de São Paulo."

É o relatório do essencial. Passo a me manifestar.

Preliminarmente, sob o ponto de vista jurídico-formal, entende-se smj que a matéria se encontra na competência legislativa do Município, que tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, consoante o disposto no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988.

Ocorre, entretanto, que o projeto de lei apresenta **vício em sua iniciativa**, por ser de **iniciativa privativa do Sr. Prefeito Municipal**, nos termos do art. 37, § 2º, IV da Lei Orgânica do Município de São Paulo. Isso porque a *criação de frentes de trabalho com previsão de pagamento de um auxílio pecuniário por mês de atividade, não inferior a um salário mínimo previsto no Estado de São Paulo*, smj, poderá ocasionar o **incremento de despesas, sem previsão orçamentária**, de modo a revestir a propositura de **inconstitucionalidade formal**; senão **ofensa à Separação entre os Poderes**, prevista no artigo 2º da Constituição Federal, na medida em que incumbe ao Poder Executivo dispor sobre a organização dos serviços públicos prestados pelo Município.

Nada obstante, considerando que seu escopo é a contratação de pessoal temporário pela Administração Pública, entende-se pertinente análise do Projeto também sob o prisma jurídico-material.

Neste ponto, cumpre transcrever a disciplina constitucional dessa modalidade de fls. 8 contratação pública; a saber:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 37 - omissis...

(...)

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

(...)

(g.n.)

Acerca do conceito de **servidores temporários**, valemo-nos dos ensinamentos do eminente Prof. Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro. 14ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006):

“Tais servidores não ocupam cargos, pelo quê não se confundem com os servidores públicos em sentido estrito ou estatutários, nem se lhes equiparam. São os que o Município recruta eventualmente e a título precário para a realização de trabalhos que fogem à rotina administrativa, como os destinados à execução direta de uma obra pública, no atendimento de situações de emergência ou à cessação de estado de calamidade pública”.

Cumpramos observar que, de acordo com a definição acima transcrita, a situação de interesse público que justifica a contratação de pessoal temporário situa-se no âmbito da Administração Pública, ou seja, justifica-se a contratação diante do surgimento da necessidade de atendimento de um serviço público excepcional e temporário que não consegue ser atendido pelo pessoal permanente.

Nesse diapasão, o Projeto de Lei apresenta vício de inconstitucionalidade material, pois permite a contratação temporária de pessoas para prestação de serviços que são ordinariamente prestados pelo Município, diretamente ou por meio de concessionários ou permissionários de serviços públicos, não se incluindo a calamidade pública decorrente da pandemia por COVID19 nas situações de excepcional interesse público que justificam a contratação por tempo determinado, violando, assim, o disposto nos arts. 111, 115, incisos II e X, e 144 da Constituição Estadual; bem como a Lei Federal nº 8.745/1993, que regulamenta o dispositivo da Constituição Federal, abaixo transcrito *in verbis*:

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

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. (NR)

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;

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se autoorganizam por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal nesta Constituição.

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

I - assistência a situações de calamidade pública;

II - assistência a emergências em saúde pública;

III - realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

IV - admissão de professor substituto e professor visitante;

V - admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro;

VI - atividades:

a) especiais nas organizações das Forças Armadas para atender à área industrial ou a encargos temporários de obras e serviços de engenharia;

b) de identificação e demarcação territorial;

c) (Revogada pela Lei nº 10.667, de 2003)

d) finalísticas do Hospital das Forças Armadas;

e) de pesquisa e desenvolvimento de produtos destinados à segurança de sistemas de informações, sob responsabilidade do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações - CEPESC;

f) de vigilância e inspeção, relacionadas à defesa agropecuária, no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, para atendimento de situações emergenciais ligadas ao comércio internacional de produtos de origem animal ou vegetal ou de iminente risco à saúde animal, vegetal ou humana;

g) desenvolvidas no âmbito dos projetos do Sistema de Vigilância da Amazônia - SIVAM e do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM.

h) técnicas especializadas, no âmbito de projetos de cooperação com prazo determinado, implementados mediante acordos internacionais, desde que haja, em seu desempenho, subordinação do contratado ao órgão ou entidade pública.

i) técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas mediante a aplicação do art. 74 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

j) técnicas especializadas de tecnologia da informação, de comunicação e de revisão de processos de trabalho, não alcançadas pela alínea i e que não se caracterizem como atividades permanentes do órgão ou entidade;

l) didático-pedagógicas em escolas de governo; e

m) de assistência à saúde para comunidades indígenas; e

n) com o objetivo de atender a encargos temporários de obras e serviços de engenharia destinados à construção, à reforma, à ampliação e ao aprimoramento de estabelecimentos penais;

VII - admissão de professor, pesquisador e tecnólogo substitutos para suprir a falta de professor, pesquisador ou tecnólogo ocupante de cargo efetivo, decorrente de licença para exercer atividade empresarial relativa à inovação.

VIII - admissão de pesquisador, de técnico com formação em área tecnológica de nível intermediário ou de tecnólogo, nacionais ou estrangeiros, para projeto de pesquisa com prazo determinado, em instituição destinada à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação;

IX - combate a emergências ambientais, na hipótese de declaração, pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, da existência de emergência ambiental na região específica.

X - admissão de professor para suprir demandas decorrentes da expansão das instituições federais de ensino, respeitados os limites e as condições fixados em ato conjunto dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação.

XI - admissão de professor para suprir demandas excepcionais decorrentes de programas projetos de aperfeiçoamento de médicos na área de Atenção Básica em saúde em regiões prioritárias para o Sistema Único de Saúde (SUS), mediante integração ensino-serviço, respeitados os limites e as condições fixados em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento

XII - admissão de profissional de nível superior especializado para atendimento a pessoas com deficiência, nos termos da legislação, matriculadas regularmente em cursos técnicos de nível médio e em cursos de nível superior nas instituições federais de ensino, em ato conjunto do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Ministério da Educação.

Cumpre observar, ainda, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, fixada no RE nº 658.026, Tema 612 da repercussão geral, com o seguinte teor:

“Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração”. (destaque nosso)

Nesse mesmo sentido é a jurisprudência pacífica do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme demonstram as ementas abaixo transcritas:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.263, de 10.04.2014, que cria o “Programa Emergencial de Emprego” no Município de Carapicuíba. Admissão temporária. Hipótese admitida no artigo 115, inciso X, da Constituição Bandeirante, que replica o preceito do artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, desde que haja situação emergencial que justifique a contratação excepcional e transitória. Situação em que o programa criado pelo Município de Carapicuíba é voltado para a assistência social de munícipes em situação de desemprego e que não sejam elegíveis em outros programas governamentais. Atividade de absorção de mão-de-obra para o serviço de limpeza urbana e de coleta de lixo. Inexistência de emergência de excepcional interesse público para justificar a necessidade temporária da mão-de-obra de pessoas em situação de desemprego. Matéria que foi objeto do Tema 612 em repercussão geral no Supremo Tribunal Federal, sobrevivendo as seguintes teses para enquadramento da legalidade da contratação temporária: a) os casos devem ser excepcionais do ponto de vista do interesse público e serem detalhados em lei; b) o prazo de contratação deve ser predeterminado e circunscrito à temporariedade da necessidade; c) impossibilidade de contratação para serviços ordinários permanentes do Estado que devem estar sob o espectro das contingências normais da Administração. Inobservância de tais requisitos na lei impugnada. Violação aos artigos 111 e 115, incisos II e X, e artigo 144 da Constituição Estadual. Precedentes deste Órgão Especial. Arrastamento. Lei nº 3.485, de 14.12.2017, que alterou o artigo 1º da norma objurgada. Modulação. Aplicação da diretriz do artigo 27 da Lei nº 9.868/99. Atribuição de efeitos ex nunc a partir deste julgamento, sem a necessidade de repetição de valores recebidos de boa-fé até aquela data. Ação julgada procedente, com arrastamento e modulação” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2044729-82.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Jacob Valente, julgada em 16 de setembro de 2020);

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. do Lei nº 1.173, de 11 de outubro de 2019, do Município de Pirapora Bom Jesus, que dispõe sobre o “Estabelecimento de novas regras do Programa de Incentivo ao Trabalho e Requalificação Profissional” e, por arrastamento, Leis nºs 761, de 29 de dezembro de 2003, e 888, de 07 de abril de 2008, que tratam do Programa de Incentivo ao Trabalho e Requalificação Profissional ao Desempregado - PROARPD. Normas que, travestidas de programa social, definiram hipóteses de contratação de pessoal para o exercício de “funções de interesse da administração pública”, estipulando valores do benefício, tempo de duração do contrato e jornada de trabalho, sem, entretanto, justificar o excepcional interesse público. Ingresso no serviço público que se dá através de certame de pontos e títulos, tendo as contratações em caráter temporário requisitos aqui não preenchidos. Afronta aos artigos 111 e 115, II e X, aplicáveis aos municípios por força do artigo 144 da Carta Estadual. Tema 612 do Supremo Corte. Precedentes. Ação procedente, com observação” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2054398-91.2022.8.26.0000, Relator Desembargador Xavier de Aquino, julgada em 3 de agosto de 2022);

“Ação direta de inconstitucionalidade. Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo que pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.547, de 23 de dezembro de 2019, com as alterações introduzidas pela Lei nº 2.608, de 22 de abril de 2021, ambas do Município de Reginópolis e, por arrastamento, do Decreto Municipal nº 3, de 8 de janeiro de 2020. Instituição

de programa de viés assistencial para contratação e capacitação de munícipes desempregados. Previsão de contratação temporária com contraprestação de serviços para a Municipalidade. Violação ao art. 111, inc. II e X, ambos da Constituição Estadual. Precedentes deste Colendo Órgão Especial. Entendimento firmado pelo Egrégio STF, em sede de repercussão geral (Tema nº 612). Ação procedente, com modulação dos efeitos da decisão" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2060484-78.2022.8.26.0000, Relator Desembargador Fábio Gouvêa, julgada em 31 de agosto de 2022);

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 1.263, de 12.03.21, do Município de Paraíso, criando o Programa de Auxílio ao Desempregado "Frente de Trabalho". Inequívoca hipótese de contratação temporária em descompasso à regra geral do concurso público. Desemprego não serve ao pretexto de excepcionar tal lógica. Atividades a serem desenvolvidas - manutenção, limpeza, conservação e restauração - caracterizam-se como serviços ordinários e integram o espectro das contingências normais da Administração. Inconstitucionalidade (art. 115, II e X, da CE). Efeitos ex tunc, ressalvada a não repetição dos valores recebidos de boa-fé pelos servidores temporários. Procedente a ação, com ressalva" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2025774-32.2022.8.26.0000, Relator Desembargador Evaristo dos Santos, julgada em 5 de outubro de 2022);

À luz do entendimento de nossos Tribunais acima transcritos no sentido da impossibilidade de contratação de servidores temporários para a execução de serviços ordinários e permanentes da Administração Pública, valemo-nos da manifestação técnica de SMSUB/COGEL no sentido de que o serviço de zeladoria já possui equipes contratadas para as manutenções necessárias, o que poderia causar um conflito entre os contratos destinados a tal finalidade e a disponibilização de equipes para a realização dos mesmos serviços.

Sendo assim, mais do que a possibilidade de a implantação do programa ocasionar duplicidade de dispêndio do dinheiro público - em virtude de o Município continuar, em tese, a remunerar as empresas contratadas para a realização dos serviços de zeladoria urbana, sem prejuízo do dispêndio com os participantes do Programa das Frentes de Trabalho, para execução dos mesmos serviços - encontrando-se o serviço de zeladoria devidamente contemplado nos contratos vigentes, não excepcional incremento que justifique, do ponto de vista constitucional, a contratação temporária eventual proposta no Projeto de Lei em análise.

Por fim, agregue-se que nem ao menos a situação de excepcionalidade contemplada no PL (estado de calamidade oriundo da pandemia de COVID-19) persiste.

Eis porque, em que pese a bem intencionada iniciativa dos Edis-autores do Projeto de Lei, este não merece prosperar.

Posto isto, com as ponderações supra, e vislumbrando a existência de inconstitucionalidade formal e material na propositura legislativa, encaminho o presente para as deliberações que V. Sa. entender pertinentes, bem como para subsequente **restituição a CASA CIVIL/ATL**, para o prosseguimento cabível.

V. Sa., contudo, melhor deliberará.

RODRIGO MARTINS AUGUSTO

Assessor Jurídico - SMSUB/AJ

Procurador do Município

OAB/SP nº 214.627

Matéria DOCREC 79/2023. Documento digitalizado e autenticado por DANIEL AIDAR DA ROSA. Sua validade pode ser conferida em <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbriuDocumento?pld=426302>.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS

Assessoria Jurídica

Rua São Bento, 405, 23º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01011-100

Telefone: 49343000

PROCESSO 6010.2022/0004274-2

Encaminhamento SMSUB/AJ Nº 077292342

Interessada: Câmara Municipal de São Paulo

Assunto: **PL 161/21**, de autoria dos (as) nobres Vereadores (as) Toninho Vespoli (PSOL); Celso Giannazi (PSOL); Luana Alves (PSOL); Silvia da Bancada Feminista (PSOL); Erika Hilton (PSOL) e Elaine do Quilombo Periférico (PSOL)

PREF/CASA CIVIL/ATL III

Senhora Assessora Técnico-Legislativa,

Em atenção ao quanto solicitado no doc. nº 075778071, restituo-lhe o presente com a manifestação da Assessoria Técnica de Obras e Serviços - SMSUB/ATOS (076295745), do Departamento de Zeladoria Urbana - SMSUB/DZU (077128918), da Coordenadoria Geral de Licitações - SMSUB/COGEL (077163326), da Secretaria Executiva de Limpeza Urbana SMSUB/SELIMP (077192407) e da Assessoria Jurídica - AJ desta SMSUB (077291518), acerca do **Projeto de Lei nº 161/21**, dispondo sobre a **criação de frentes de trabalho nas subprefeituras, por meio de contrato de trabalhos temporários, devido à calamidade pública decorrente da pandemia por COVID-19** as quais acolho e corroboro, manifestando-me contrariamente ao prosseguimento do processo legislativo.

Ao ensejo, aproveitamos o ensejo para renovar nossos votos de elevada estima e distinta consideração.

RODE FELIPE BEZERRA

Chefe de Gabinete

SMSUB/GAB



Rode Felipe Bezerra

Chefe de Gabinete

Em 23/01/2023, às 18:11.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **077292342** e o código CRC **57553107**.

Matéria DOCREC 79/2023. Documento digitalizado e autenticado por DANIEL AIDAR DA ROSA. Sua validade pode ser conferida em <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbriuDocumento?plD=426302>.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TRABALHO
Coordenadoria do Trabalho

Av. São João, 473, 4º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01035-000

Telefone: 1132246000

PROCESSO 6010.2022/0004274-2

Informação SMDet/CT Nº 076697284

À SMDet/AJ - Assessoria Jurídica

Senhores responsáveis,

Cuida-se de pedido, advindo da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de São Paulo, de subsídios acerca do Projeto de Lei Municipal n. 161/2021, que “Dispõe sobre a criação de frentes de trabalho nas subprefeituras, por meio de contrato de trabalhos temporários devido à calamidade pública decorrente da pandemia por COVID-19” (doc. sei n. 075777106).

Para tanto, requer sejam respondidos os seguintes questionamentos:

1º) Qual a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da propositura?

2º) Quais auxílios o Poder Público Municipal atualmente fornece e que são conexos com o pretendido pelo projeto?

3º) Qual a opinião do Executivo sobre a matéria?

A Casa Civil, ainda, requereu análise de todos os aspectos da propositura, especialmente quanto à sua viabilidade.

Os autos foram remetidos à Coordenadoria do Trabalho para análise e posterior encaminhamento à Assessoria Jurídica (doc. sei n. 075811916).

O Projeto de Lei em apreço tem como objetivo instituir o Programa Frente de Trabalho nas subprefeituras e contemplará: limpeza, remoção de entulhos, varrição, conservação, dentre diversos outros serviços em praças, logradouros públicos, terrenos baldios etc.

O beneficiário do programa receberá auxílio pecuniário por mês de atividade, e os contratos firmados terão duração de no máximo 06 meses prorrogáveis por igual período, enquanto perdurar a pandemia de COVID-19.

A justificativa que embasou o Projeto foi o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19, em que milhares de trabalhadores da cidade de São Paulo foram atingidos pelo desemprego, somado ao fato que há inúmeros problemas de zeladoria na Cidade.

Embora o Projeto de Lei tenha grande valia, principalmente se levados em consideração os efeitos causados pela pandemia nas esferas social e econômica, entendemos que não vem em momento oportuno, visto que a cidade de São Paulo já experimenta a retomada de suas atividades e o fim do *lockdown*.

A própria Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho, através de sua Coordenadoria de Desenvolvimento Econômico, lançou o PMDE (Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico) do município, com 35 propostas e 119 ações de curto, médio e longo prazo para impulsionar a retomada econômica da capital quando a pandemia de Covid-19 for totalmente controlada.

Nesse sentido, esta Coordenadoria do Trabalho, dentro de suas atribuições, cujo objeto cinge-se ao desenvolvimento, gerenciamento e coordenação de projetos correlatos à inserção do cidadão no mercado de trabalho, é contrária ao prosseguimento do Projeto pelo fato de não vir em

Materia DOCREC 79/2023. Documento digitalizado e autenticado por DANIEL AIDAR DA ROSA. Sua validade pode ser conferida em <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbriuDocumento?plD=426302>.

momento oportuno.

fls. 16

Some-se ao fato de que o Programa Operação Trabalho, instituído pela lei nº.13.178 de 17/09/2001, está em plena execução e tem como objetivo conceder atenção especial ao trabalhador desempregado, residente no município de São Paulo, pertencente a família de baixa renda, visando estimulá-lo à busca de ocupação, bem como à sua reinserção no mercado de trabalho. Há, inclusive, projetos desenvolvidos no âmbito do programa que contemplam a zeladoria urbana.

Assim, entendemos que tanto os questionamentos de números 2 e 3, quanto a análise dos aspectos da propositura, especialmente quanto à sua viabilidade, restaram respondidos.

Em relação ao questionamento de número 1, em que se solicita a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, informamos que não dispomos de meios e competência para realizar tal análise.

Ante o exposto, no que compete a esta Coordenadoria, nada temos a acrescentar, endossando-se para conhecimento e providências subsequentes.



Priscila Rodrigues Martins da Silva

Coordenador(a) II

Em 05/01/2023, às 14:20.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **076697284** e o código CRC **909A6912**.

Matéria DOCREC 79/2023. Documento digitalizado e autenticado por DANIEL AIDAR DA ROSA. Sua validade pode ser conferida em <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbriuDocumento?plD=426302>.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TRABALHO
Assessoria Jurídica

Avenida São João, 473, 5º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01035-000

Telefone: (11) 3224-6000

PROCESSO 6010.2022/0004274-2

Parecer SMDet/AJ Nº 076987417

São Paulo, 12 de janeiro de 2023.

SMDet/GAB

Senhor Chefe de Gabinete,

Trata-se de Projeto de Lei 161/2021, o qual dispõe sobre a criação de frentes de trabalho nas subprefeituras, por meio de contrato de trabalhos temporários devido à calamidade pública decorrente da pandemia por COVID-19.

De acordo com a justificativa apresentada, *“milhares de trabalhadores da cidade de São Paulo encontram-se atualmente, desempregados. Apenas na cidade de São Paulo, quase cinco milhões de pessoas receberam auxílio emergencial do Governo Federal”,* razão pela qual *“impõe-se a necessidade de medidas excepcionais, como as frentes de trabalho temporárias, para auxiliar esta grande parcela da população que encontra-se desempregada devido à calamidade pública e, ao mesmo tempo, necessária mão de obra, para além das permanentes contratadas pelo poder público, para restabelecer condições mínimas de manutenção do espaço público”*.

O texto conta com os seguintes dispositivos:

Art. 1º - Fica instituído o Programa de Frente de Trabalho nas subprefeituras.

Art. 2º - As frentes de trabalho de que trata esta Lei deverão contemplar, entre outros:

I - Limpeza, capina e consertos diversos em praças e canteiros públicos

II - Limpeza, varrição e conservação de logradouros pavimentados

III - Limpeza, remoção de entulhos, capinas e/ou roçadas em terrenos baldios

IV - Consertos de passeios públicos

Art. 3º O processo seletivo será regulamentado pelo poder executivo, observados os seguintes requisitos:

I - Os candidatos deverão ser preferencialmente moradores da região onde prestarão os serviços

II - Os candidatos desempregados há mais de quatro meses terão preferência para contratação §1º Poderão participar do processo seletivo cooperativas de trabalhadores.

Art. 4º- O beneficiário do programa receberá auxílio pecuniário por mês de atividade, a ser definido pelo Poder Executivo, desde que não inferior a pelo menos um salário mínimo previsto no Estado de São Paulo

Art. 5º - Os contratos temporários firmados terão duração de no máximo 06 meses prorrogáveis por igual período, enquanto perdurar a pandemia de COVID-19.

Art. 6º As despesas geradas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações

orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas, se necessário. Art. 7º Esta lei entra em vigor após sua publicação. fls. 18

A Assessoria Técnica-Legislativa III, do Gabinete do Prefeito, encaminhou os autos para manifestação (doc. SEI 075778071), em vista do pedido de subsídios formulados pela Câmara Municipal de São Paulo, quais sejam:

- 1º) Qual a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da propositura?
- 2º) Quais auxílios o Poder Público Municipal atualmente fornece e que são conexos com o pretendido pelo projeto?
- 3º) Qual a opinião do Executivo sobre a matéria?

Em trâmite, o Gabinete dessa Pasta suscitou a oitiva da Coordenadoria do Trabalho, a qual, contemplando integralmente os questionamentos (075777106, fls. 03), informou:

O Projeto de Lei em apreço tem como objetivo instituir o Programa Frente de Trabalho nas subprefeituras e contemplará: limpeza, remoção de entulhos, varrição, conservação, dentre diversos outros serviços em praças, logradouros públicos, terrenos baldios etc.

O beneficiário do programa receberá auxílio pecuniário por mês de atividade, e os contratos firmados terão duração de no máximo 06 meses prorrogáveis por igual período, enquanto perdurar a pandemia de COVID-19.

A justificativa que embasou o Projeto foi o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19, em que milhares de trabalhadores da cidade de São Paulo foram atingidos pelo desemprego, somado ao fato que há inúmeros problemas de zeladoria na Cidade.

Embora o Projeto de Lei tenha grande valia, principalmente se levados em consideração os efeitos causados pela pandemia nas esferas social e econômica, entendemos que não vem em momento oportuno, visto que a cidade de São Paulo já experimenta a retomada de suas atividades e o fim do *lockdown*.

A própria Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho, através de sua Coordenadoria de Desenvolvimento Econômico, lançou o PMDE (Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico) do município, com 35 propostas e 119 ações de curto, médio e longo prazo para impulsionar a retomada econômica da capital quando a pandemia de Covid-19 for totalmente controlada.

Nesse sentido, esta Coordenadoria do Trabalho, dentro de suas atribuições, cujo objeto cinge-se ao desenvolvimento, gerenciamento e coordenação de projetos correlatos à inserção do cidadão no mercado de trabalho, é contrária ao prosseguimento do Projeto pelo fato de não vir em momento oportuno.

Some-se ao fato de que o Programa Operação Trabalho, instituído pela lei nº.13.178 de 17/09/2001, está em plena execução e tem como objetivo conceder atenção especial ao trabalhador desempregado, residente no município de São Paulo, pertencente a família de baixa renda, visando estimulá-lo à busca de ocupação, bem como à sua reinserção no mercado de trabalho. Há, inclusive, projetos desenvolvidos no âmbito do programa que contemplam a zeladoria urbana.

Assim, entendemos que tanto os questionamentos de números 2 e 3, quanto a análise dos aspectos da propositura, especialmente quanto à sua viabilidade, restaram respondidos.

Em relação ao questionamento de número 1, em que se solicita a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, informamos que não dispomos de meios e competência para realizar tal análise.

É o relato do necessário.

A *priori*, cabe informar que o parecer dessa Assessoria contorna tão-somente os aspectos jurídicos, limitado às

atribuições dessa Pasta (art. 2º, do Decreto nº 58.153/18, com a nova redação dada pelo Decreto nº 61.042/22). Nesse sentido, entende pela inconstitucionalidade da pretendida norma, formal e material, senão vejamos:

No que diz respeito ao aspecto formal, o dispositivo da alínea “b”, do inciso II, art. 61, da Constituição Federal, reproduzido no inciso IV, §2º, do art. 37, no âmbito da Lei Orgânica do Município de São Paulo, assevera:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de **iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - **disponham** sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Art. 37 - A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 2º - São de **iniciativa privativa do Prefeito** as leis que disponham sobre:

(...)

IV - **organização administrativa** e matéria orçamentária

Com efeito, a instituição do Programa de Frente de Trabalho nas subprefeituras é tema relacionado a ato de gestão que, por sua vez, deságua em matéria de organização administrativa. Portanto, considerando que essa é de atribuição privativa do Chefe do Executivo, notória é a inconstitucionalidade formal do PL, por vício de iniciativa.

No mais, sob o aspecto material, acerca da contratação temporária, não se olvida do teor contido no inciso IX, do art. 37 da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

Conforme se vê, a admissibilidade da contratação temporária na administração pública pode ocorrer nas hipóteses previstas na lei, desde que realmente estejam presentes o interesse público e o caráter de excepcionalidade.

Ocorre que, conquanto imprescindível a existência de lei (e o PL é proposto nesse sentido), contemporaneamente na contingência fática, parece não estar presente a necessidade, tampouco, o interesse público que justifique a

contratação excepcional de funções de natureza permanente (a exemplo da limpeza e consertos de passeios públicos), 20 destacados nos incisos do art. 2º, do PL).

A uma porque a cidade de São Paulo já experimenta a retomada de suas atividades e o fim do *lockdown* que justifique a necessidade de contratação temporária. A duas porque já existe política pública atuante, de interesse público, na medida em que lançado o Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico ^[1], com ações de curto, médio e longo prazo e diretrizes estruturantes para impulsionar a retomada econômica da capital no pós-pandemia.

Importa ressaltar a observação técnica feita (doc. SEI 076697284) de que o PL não vem mais em momento oportuno, dado que *“a cidade de São Paulo já experimenta a retomada de suas atividades, e o fim do lockdown”*.

Portanto, se em plano fático a pretensão objetivada pelo PL encontra-se superada dentro do contexto atual, sob o viés jurídico, não foram trazidos elementos aptos a justificar a excepcionalidade da contratação temporária, tampouco, o interesse público, razão pela qual torna-se manifesta a inconstitucionalidade material da pretendida norma.

Pelas razões expostas, restituímos à apreciação.

Viviana Palermo

Procuradora do Município – Chefe em Substituição
SMDet/AJ

^[1] https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/desenvolvimento_economico/index.php?p=324230



Viviana Palermo
Procurador(a) do Município
Em 13/01/2023, às 10:22.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **076987417** e o código CRC **5AABFEF4**.

Matéria DOCREC 79/2023. Documento digitalizado e autenticado por DANIEL AIDAR DA ROSA. Sua validade pode ser conferida em <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbriuDocumento?plID=426302>.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TRABALHO
Gabinete da Secretária

Avenida São João, 473, 5º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01035-000
 Telefone: (11) 3224-6000
PROCESSO 6010.2022/0004274-2

Encaminhamento SMDet/GAB Nº 077059240

INTERESSADO: Câmara Municipal de São Paulo.

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 161/21, de autoria do Legislativo, que dispõe sobre a criação de frentes de trabalho nas subprefeituras, por meio de contrato de trabalhos temporários, devido à calamidade pública decorrente da pandemia por COVID-19.

À
PREF/CASA CIVIL/ATL III
 Senhores Responsáveis,

Em atenção ao Encaminhamento PREF/CASA CIVIL/ ATL III 075778071, as áreas técnicas desta Pasta, acostaram manifestações sob docs. 076697284 e 076987417, as quais conduzimos para sua apreciação e providências subsequentes.



Adelaide Maria da Silva
Chefe de Assessoria Técnica
 Em 13/01/2023, às 14:13.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **077059240** e o código CRC **6446DBE6**.

Matéria DOCREC 79/2023. Documento digitalizado e autenticado por DANIEL AIDAR DA ROSA. Sua validade pode ser conferida em <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbriuDocumento?plD=426302>.