



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2019.0000134069

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2232769-19.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICIPAL DE VALINHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM RESSALVA. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA E ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ.

São Paulo, 20 de fevereiro de 2019.

ALEX ZILENOVSKI

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Voto 23.305

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2232769-19.2018.8.26.0000

REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE VALINHOS

REQUERIDO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

COMARCA: VALINHOS

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Artigo 2º e anexos I, II, III e IV, da Lei do Município de Valinhos nº 5.111, de 14 de abril de 2015 - Cuida-se de Lei que prevê o pagamento de benefício mensal em pecúnia, por assiduidade a servidores públicos ocupantes de determinados cargos.

Não se ignora a possibilidade do estabelecimento de uma norma e da busca do atendimento de seu “dever-ser” por meio da previsão de benefícios, ao invés de sanções. É o que aparenta ser a mens legis do diploma legislativo ora examinado.

Todavia, a opção legislativa acerca do melhor caminho para atendimento do objetivo perseguido, em decorrência da estrutura hierarquizada da pirâmide normativa, encontra seus limites na Constituição.

No caso concreto, arguiu o requerente lesão ao artigo 111, da Constituição do Estado de São Paulo. Tendo em vista a causa de pedir aberta, característica desta actio, também corretamente a D. Procuradoria de Justiça, em seu parecer, trouxe à baila afronta também ao artigo 128, da mesma Constituição.

Ganha maior destaque, no caso concreto, a análise da lex sob o prisma da moralidade, razoabilidade e interesse público. Entrementes, o benefício ora tratado há de atender, de modo probo, o interesse público, fazendo-o de acordo com os critérios da razoabilidade e proporcionalidade.

Lei que termina, inevitavelmente, por gerar gastos oriundos do pagamento previsto. E o faz ao buscar o cumprimento de um já existente dever do funcionário, obrigação que haveria de ser cumprida independentemente de recompensa diversa.

Em outras palavras, busca recompensar o comportamento já esperado e imposto do servidor.

Por tal razão, não é medida necessária para o atendimento do objeto que se persegue. Ao disponibilizar pagamento em decorrência do adimplemento de obrigação esperada, distancia-se da busca do interesse público e, com isso, lesiona os princípios norteadores da administração pública.

Ação procedente, com ressalva da irrepetibilidade.

Vistos.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Valinhos visando à retirada do ordenamento jurídico do artigo 2º e anexos I, II, III e IV, da Lei Municipal nº 5.111, de 14 de abril de 2015, que dispõem:

“Art. 2º. É estabelecida uma premiação mensal, não incorporável, de R\$ 2.209,88 (dois mil, duzentos e nove reais e oitenta e oito centavos) para os detentores dos seguintes cargos:

I. diretor de divisão da Secretaria de Obras e Serviços Públicos mencionados no anexo I da presente Lei, com formação superior em engenharia ou arquitetura;

II. diretor de divisão da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente mencionados no anexo II da presente Lei, com formação superior em engenharia ou arquitetura;

III. diretor de divisão do Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos mencionados no anexo III da presente Lei, com formação superior em engenharia ou arquitetura.

§ 1º. A premiação estabelecida no caput será paga ainda que o beneficiado tenha ausências justificadas no período mensal de apuração, em conformidade com o anexo IV da presente Lei.

§ 2º. É estabelecido o dia primeiro de janeiro de cada exercício como data-base para a revisão dos valores referidos neste artigo, ficando a Administração Municipal desde já autorizada a repor por Decreto o valor referente à efetiva perda do poder aquisitivo em função da inflação cumulada no período dos doze meses antecedentes, apurada esta pelo INPC, sem distinção de índices.

§ 3º. Caso esta Lei gere redução de remuneração a qualquer servidor, este deverá permanecer com a maior remuneração, garantido o direito da irredutibilidade, desde que respeitada a proporcionalidade da frequência mensal.

ANEXO I
PREMIAÇÃO – DIRETORES DE DIVISÃO
SECRETARIA DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS

Cargos	Órgão
Divisão de Arborização e Viveiro de Muda	SOSP
Divisão de Arborização Viária	SOSP
Divisão de Construção Civil	SOSP
Divisão de Desenvolvimento Urbano	SOSP
Divisão de Fiscalização de Obras Públicas	SOSP
Divisão de Projetos Ambientais	SOSP



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Divisão de Projetos e Obras	SOSP
Divisão de Projetos Elétricos	SOSP

ANEXO II
PREMIAÇÃO – DIRETORES DE DIVISÃO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E MEIO AMBIENTE

Cargos	Órgão
Divisão de Aprovação de Parcelamento do Solo	SPMA
Divisão de Aprovação de Projetos Simplificados	SPMA
Divisão de Fiscalização de Uso de Imóveis	SPMA
Divisão do Meio Ambiente	SPMA

ANEXO III
PREMIAÇÃO – DIRETORES DE DIVISÃO
DEPARTAMENTO DE ÁGUAS DE ESGOTOS DE VALINHOS

Cargos	Órgão
Divisão de Manutenção Eletromecânica	DAEV
Divisão de Micromedição	DAEV
Divisão de Obras de Saneamento	DAEV
Divisão de Operação do Sistema de Água	DAEV
Divisão de Projetos	DAEV
Divisão de Tratamento de Água – ETA II	DAEV
Divisão de Tratamento de Esgotos – ETE	DAEV

ANEXO IV
PREMIAÇÃO – FREQUÊNCIA MENSAL

PRÊMIO	FREQUÊNCIA MENSAL
100%	90% a 100%
80%	80% a 89%
70%	70 a 79%
Zero	Abaixo de 70%

Aduz o requerente que os dispositivos legais impugnados estipulam pagamento mensal a determinadas categorias baseado tão somente na frequência de determinados servidores, de forma generalizada, o que desvirtua o conceito e a natureza da premiação.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Assevera que o requisito para recebimento do prêmio em questão é basicamente a assiduidade do servidor, atributo intrínseco ao exercício de qualquer função pública, não podendo embasar a concessão de benefícios financeiros.

Aduz que essa situação leva à violação dos princípios da razoabilidade, interesse público e da moralidade (arts. 111 e 128, ambos da Constituição do Estado de São Paulo).

Colaciona precedentes desse Colendo Órgão Especial encampando sua tese esposada.

Diante disso, requer o deferimento da medida liminar, para suspender a eficácia do artigo 2º e anexos I, II, III e IV, da Lei Municipal nº 5.111/2015. No mérito, pleiteia a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

Deferida a liminar (fls. 73/77), a D. Procuradoria do Estado declinou da defesa do ato impugnado, sustentando que se trata de matéria exclusivamente local.

A Câmara Municipal de Valinhos prestou informações afirmando que a lei ora impugnada no artigo 2º, § 3º, *“não apenas institui prêmio aos profissionais elencados, mas também assegura premiação anteriormente concedida, de modo a proteger a irredutibilidade salarial”*.

Diante disso, pleiteia a análise do pedido, com observância ao direito adquirido, à irredutibilidade de vencimentos e à segurança jurídica (fls. 91/94).

A D. Procuradoria de Justiça, em seu turno, manifestou-se pela procedência do pedido, levantando, também, lesão ao artigo 128 da Constituição Paulista (fls. 230/241).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

É o relato do necessário.

O presente pedido é procedente.

Cuida-se, grosso modo, de Lei que prevê o pagamento de uma premiação mensal, não incorporável, a servidores públicos, ocupantes de alguns cargos, que compareçam ao serviço.

Não se ignora a possibilidade do estabelecimento de uma norma e da busca do atendimento de seu “dever-ser” por meio da previsão de benefícios, ao invés de sanções. É o que aparenta ser a *mens legis* do diploma legislativo ora examinado.

Todavia, a opção legislativa acerca do melhor caminho para atendimento do objetivo perseguido, em decorrência da estrutura hierarquizada da pirâmide normativa, encontra seus limites na Constituição.

No caso concreto, arguiu o requerente lesão ao artigo 111¹, da Constituição do Estado de São Paulo. Tendo em vista a causa de pedir aberta, característica desta *actio*, também corretamente, a D. Procuradoria de Justiça, em seu parecer, trouxe à baila afronta também ao artigo 128², da mesma Constituição.

O primeiro dispositivo citado demanda que a norma tratada obedeça aos classificados como *princípios gerais da Administração Pública*. O segundo vai ao seu encontro e, com maior especificidade, demanda que as vantagens somente poderão ser instituídas para o efetivo atendimento do interesse público (princípio contido no artigo antecedente) e das exigências do serviço.

Ganha maior destaque, no caso concreto, a análise da *lex* sob o prisma

¹ 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.

² Artigo 128 - As vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

da moralidade, razoabilidade e interesse público. O benefício tratado nestes autos há de atender, de modo probo, o interesse público, fazendo-o de acordo com os critérios da razoabilidade – e proporcionalidade.

Correta a linha de pensamento ofertada pela Procuradoria de Justiça ao analisar a norma sob as três fases da adequação, necessidade e proporcionalidade.

Em um primeiro momento, a Lei aparenta ofertar caminho em princípio válido para o atendimento do fim proposto – assiduidade dos servidores contemplados pelo benefício.

Todavia, ao ser examinada sob o prisma da segunda fase, necessidade, nota-se que ela termina, inevitavelmente, por gerar gastos oriundos do pagamento previsto. E o faz ao buscar o cumprimento de um dever que já é do funcionário, uma obrigação que haveria de ser cumprida independentemente de recompensa diversa.

Em outras palavras, busca recompensar um comportamento já esperado e exigido do servidor.

Por tal razão, não é medida necessária para o atendimento do objeto que se persegue. Ao disponibilizar pagamento em decorrência do adimplemento de obrigação esperada e inerente ao exercício do cargo, a lei distancia-se da busca do interesse público e, com isso, lesiona os princípios norteadores expostos nos parágrafos anteriores.

Nesse sentido já se manifestou este C. Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE POÁ – EXAME DOS ARTS. 49 E 50 DA LEI MUNICIPAL Nº 3.720, DE 07 DE MAIO DE 2014; E, POR ARRASTAMENTO, DO ART. 31 DA LEI MUNICIPAL Nº 2.688, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1998 – NORMAS QUE INSTITUEM "PRÊMIO POR ASSIDUIDADE" E "PRÊMIO DE VALORIZAÇÃO DA DOCÊNCIA" - VANTAGENS CUJO CRITÉRIO PARA CONCESSÃO É A



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

ASSIDUIDADE – DEVER ELEMENTAR AO EXERCÍCIO DE QUALQUER FUNÇÃO PÚBLICA - VANTAGENS QUE NÃO ATENDEM AO INTERESSE PÚBLICO E ÀS EXIGÊNCIAS DO SERVIÇO –VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA MORALIDADE, INTERESSE PÚBLICO E RAZOABILIDADE – ARTS. 111 E 128 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2010968-31.2018.8.26.0000; Relator (a): João Negrini Filho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/06/2018; Data de Registro: 12/06/2018. Grifos da reprodução.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.821, de 27 de maio de 2010 (com as alterações introduzidas pela Lei nº 2.829, de 24 de junho de 2010, Lei 2.899, de 15 de junho de 2011, Lei Complementar nº 3.109, de 11 de outubro de 2013 e Lei Complementar nº 3.189, de 31 de julho de 2014), do município de Pederneiras, que instituiu Gratificação por Assiduidade em benefício dos servidores daquele município. Alegação de ofensa às disposições dos artigos 111 e 128 da Constituição do Estado de São Paulo. Reconhecimento. Norma impugnada que visa a premiar comportamento que já constitui dever funcional de todos os servidores, além do que foi criada de forma genérica, sequer apontando eventual necessidade da Administração (baseado no interesse público ou no atendimento de exigências do bem comum). Caracterização, ainda, de ofensa ao princípio da razoabilidade (CE, art. 111), pois a vantagem pecuniária, além de ter sido instituída no interesse exclusivo do servidor, sem motivo justo ou contraprestação, ainda acarretou ônus desnecessário e desproporcional à Administração. Inconstitucionalidade reconhecida também em relação à Lei Complementar nº 2.250, de 30 de novembro de 2001, por arrastamento, já que essa norma (restaurada por efeito da presente decisão) possui os mesmos vícios de inconstitucionalidade da lei objeto da impugnação principal. Ação julgada procedente, com ressalva de irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

2167629-72.2017.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/03/2018; Data de Registro: 29/05/2018. Grifos da reprodução.)

Ação direta de inconstitucionalidade. Itacemápolis. Legislação municipal que instituiu a vantagem pecuniária "Gratificação de Assiduidade" aos servidores vinculados à rede local de ensino público. Alegação de incompatibilidade com a Constituição Estadual e com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Preliminar. Ausência de parametricidade. Controle abstrato de constitucionalidade que somente pode ser exercido em face das normas da Constituição Estadual. Análise do pedido que se limita aos dispositivos constitucionais aplicáveis. Instituição da Gratificação por Assiduidade que se desvinculou do atendimento ao interesse público e das exigências do serviço. Vulneração aos princípios da isonomia e razoabilidade e aos artigos 111 e 128, da Constituição Estadual. Precedentes do Órgão Especial. Ação julgada procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2198535-45.2017.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/02/2018; Data de Registro: 20/02/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Artigos 1º ao 6º, da Lei nº 652, de 08 de dezembro de 2015, do Município de Natividade da Serra. Gratificação de incentivo à atividade médica. Vantagem concedida a servidores mediante o cumprimento de deveres inerentes à função. Trata-se de vantagem pecuniária que não atende efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço, vez que a assiduidade, pontualidade, produtividade, qualidade e eficiência constituem deveres funcionais elementares ao exercício de qualquer função pública. Vedação constitucional - Violação aos artigos 111 e 128, da Constituição Estadual. Irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé, diante da natureza alimentar. Pedido procedente, com ressalva.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2123616-85.2017.8.26.0000 Rel. Des. Ricardo Anafe. Julgado em 08 de novembro de 2017).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 771, de 14 de novembro de 2014, do Município de São Vicente, que instituiu o “bônus por assiduidade” ao servidor público integrante dos quadros do magistério. Violação aos artigos 111 e 128 da Carta Estadual. Vantagem que a par de não atender efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço, se “amarra” a condição que é considerada “dever” do servidor público, v.g., assiduidade e regularidade ao trabalho. Precedentes do C. Órgão Especial. Ação procedente.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2103464-16.2017.8.26.0000 Rel. Des. Xavier de Aquino. Julgada em 20 de setembro de 2017).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO ART. 49 DA LEI Nº 2.712, DE 16 DE MARÇO DE 2004 E LEI Nº 2.185, DE 24 DE NOVEMBRO DE 1997, QUE “DISPÕE SOBRE O ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS” E SOBRE “(...) A INSTITUIÇÃO DO PRÊMIO POR ASSIDUIDADE AOS SERVIDORES OCUPANTES DE CARGOS PÚBLICOS, DE PROVIMENTO EFETIVO, NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL” VANTAGEM PECUNIÁRIA QUE TEM COMO ÚNICO OBJETIVO ESTIMULAR A ASSIDUIDADE DO SERVIDOR DEVER FUNCIONAL GERAL E ELEMENTAR AO EXERCÍCIO DE QUALQUER FUNÇÃO PÚBLICA AUSÊNCIA DE CAUSA JURÍDICA OU RAZOÁVEL PARA SUA INSTITUIÇÃO. CLARA AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, INTERESSE PÚBLICO E RAZOABILIDADE (ARTS. 111 E 128 DA CE/89) PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL AÇÃO PROCEDENTE.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2074202-55.2016.8.26.0000 Rel. Des. Neves Amorim. Julgada em 10 de agosto de 2016).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Cabe apenas ressaltar, por fim, que não há que se falar, como apontado pela Câmara Municipal em violação à irredutibilidade de salários ou à segurança jurídica, pois não há que se falar em direito adquirido à norma flagrantemente inconstitucional.

Enfim, reconhecido o conflito com norma constitucional, nada mais resta senão a declaração de inconstitucionalidade dos artigos questionados. Todavia, cumpre ressaltar o não cabimento da devolução dos valores eventualmente recebidos pelos servidores, ante sua natureza alimentar e a boa-fé na percepção.

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE a presente ação para declarar a inconstitucionalidade do artigo 2º e anexos I, II, III e IV, da Lei nº 5.111, de 14 de abril de 2015, do Município de Valinhos, com ressalva.

ALEX ZILENOVSKI
Relator