



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000001104

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Ação Rescisória nº 2314942-90.2024.8.26.0000, da Comarca de Valinhos, em que é autor LUIZ ALBERTO ZAGO, é recorrido MUNICÍPIO DE VALINHOS.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 1º Grupo de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Julgaram extinto o processo. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores CLAUDIO AUGUSTO PEDRASSI (Presidente), VICENTE DE ABREU AMADEI, KLEBER LEYSER DE AQUINO, JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA, MAGALHÃES COELHO E LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ.

São Paulo, 7 de janeiro de 2025.

ALIENDE RIBEIRO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 25534

AÇÃO RESCISÓRIA Nº 2314942-90.2024.8.26.0000 – VALINHOS

(Julgamento em conjunto com o Agravo Interno Cível nº 2314942-90.2024.8.26.0000/50000)

AUTOR: LUIZ ALBERTO ZAGO

RÉU: MUNICÍPIO DE VALINHOS

Ação Rescisória – Não caracterização de hipótese de cabimento – Mero inconformismo não justifica a propositura desta medida excepcional – Ausência de interesse processual – Indeferimento da petição inicial – Processo extinto sem exame de mérito.

Vistos.

Trata-se de ação rescisória de decisão transitada em julgado proposta por **Luiz Alberto Zago** em face do **Município de Valinhos**, em que postula, com base no disposto no artigo 966, incisos IV e V, do Código de Processo Civil, que seja rescindido o decidido no Processo nº 1001494-38.2021.8.26.0650, cujo pedido foi julgado improcedente em 1ª Instância. Interposto recurso de Apelação, a demanda foi julgada parcialmente procedente pela Colenda 2ª Câmara de Direito Público.

Narra o autor que a decisão que busca rescindir foi proferida em demanda que tinha como objeto a alteração dos critérios de cálculo da Gratificação por Risco de Morte do cargo de Guarda Civil Municipal.

Conforme esclarece, a Lei Municipal n. 5.307/2016 determinava que a gratificação por risco de morte teria por base de cálculo o percentual de 50% sobre o valor da hora normal (que compreende o total da remuneração dos guardas civis municipais, composta pelo vencimento-base acrescido de todas as verbas incorporadas ou pagas com habitualidade, como adicional por

tempo de serviço, sexta-parte, aperfeiçoamento técnico, adicional de função e adicional noturno), enquanto a Lei Municipal n. 5.443/2017 alterou os critérios de cálculo do adicional de risco e passou a considerar a “referência de vencimento” como base de cálculo da gratificação (que compreende apenas o valor do salário-base).

Afirma que a decisão que busca rescindir não se atentou para as particularidades do caso concreto, violando o disposto no artigo 966, inciso IV e V do Código de Processo Civil e inciso XV e § 6º do artigo 37 da Constituição Federal, uma vez que a Lei n. 5.443/2017, que fundamentou o acórdão rescindendo, trata apenas da gratificação por risco de morte ao alterar o percentual do adicional de 30% para 40%, mas não revogou a Lei n. 5.307/2016 (Estatuto Geral e Plano de Cargos, Carreiras, Salários e Benefícios da Guarda Municipal de Valinhos), que é classificada como Lei Complementar. Acrescenta que o art. 46 da Lei Orgânica Municipal determina que a aprovação do Estatuto dos Guardas Municipais depende da maioria absoluta, de modo que a Lei n. 5.443/2017 (ordinária) não pode revogar a Lei n. 5.307/2016 (complementar).

Argumenta que em 05.07.2017 o E. Órgão Especial deste Tribunal de Justiça julgou a ADI nº 2009102-22.2017.8.26.0000, oportunidade em que reconheceu a constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei Municipal nº 5.307/16, que vão além da gratificação de risco de morte. Esclarece que, diante do limite de gastos com o funcionalismo público encontrando-se baixo do teto definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme inciso III do artigo 19 da LC 101/2000, após o julgamento da ADI o Poder Executivo deveria incluir a dotação orçamentária para o pagamento das gratificações no orçamento de 2018, mas assim não o fez, em violação ao princípio da impessoalidade.

Defende que a Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XV, estabelece a irredutibilidade dos vencimentos e gratificações dos servidores públicos, de modo que deve ser reconhecida a vigência da Lei Municipal n. 5.307/2017 no orçamento de 2018 até 2023, data em que foi promulgado o novo Estatuto da Guarda Civil Municipal (Lei n. 6.462/2023). Observa que a Lei n. 5.443/2017 apenas majorou a gratificação de risco de morte, mas não tratou de todos os benefícios que constam no plano de cargos e carreiras instituído pela Lei n.

5.307/2016.

Sustenta, no mais, que a condenação ao pagamento de honorários advocatícios aos procuradores municipais é ilegal visto que, além dos procuradores municipais receberem verba pública para advogar, a Lei n. 5.307/2016 originou-se de iniciativa do Chefe do Poder Executivo em 2016, e que a elaboração do projeto de lei contou com o auxílio da procuradoria jurídica do Município. Ocorre que o Prefeito que assumiu a chefia do Executivo no ano de 2017, em violação ao princípio da impessoalidade, não tinha interesse em cumprir a Lei 5.307/2016, o que ocasionou o ajuizamento da ADI com o auxílio da procuradoria municipal, sob a justificativa de ausência de dotação orçamentária.

Esclarece que há responsabilidade objetiva do Chefe do Executivo, pois mesmo diante do julgamento da ADI nº 2009102-22.2017.8.26.0000, que reconheceu a constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei Municipal nº 5.307/16, não houve a implementação das vantagens pecuniárias e inclusão no orçamento de 2018 e subsequentes, em violação ao inciso XIV do artigo 1º do Decreto-lei 201/67.

Postula a concessão da justiça gratuita, bem como a concessão de tutela de urgência para que seja suspensa a execução do decidido no Processo nº 1001494-38.2021.8.26.0650 até o julgamento desta ação rescisória, visto que em sede de cumprimento de sentença para recebimento de honorários advocatícios (Processo n. 0002475-16.2023.8.26.0650) houve a revogação da justiça gratuita diante do aumento salarial do Requerente (*“Quanto à alteração da condição de hipossuficiência econômica do executado, o exequente comprovou às fls. 116/118, que o executado teve aumento salarial, o que justifica revogação do benefício da gratuidade, uma vez que atualmente o salário bruto do executado está em torno de treze mil reais e o líquido de seis mil reais”* – f.18).

Ao final, requer a procedência desta demanda para rescindir o decidido no Processo nº 1001494-38.2021.8.26.0650, julgada procedente a pretensão nela ventilada, de modo que possa ser reconhecido o cálculo da gratificação por risco de morte nos termos da Lei Municipal n. 5.307/2016, além da condenação do Poder Executivo na responsabilidade objetiva de indenizar os danos causados aos Guardas Municipais de Valinhos.

Foi concedido o benefício da justiça gratuita ao autor apenas com relação ao pagamento do preparo e indeferido o efeito suspensivo, em razão da ausência dos requisitos necessários para a sua concessão (f. 528/537).

O autor apresentou Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade em relação ao §1º do artigo 46 da Lei Orgânica do Município de Valinhos, por afronta ao § 2º do artigo 24 da Constituição do Estado de São Paulo e alínea “a” inciso II, § 1º do artigo 61 da Constituição Federal e à Lei Municipal 5.307/2016 (f.539/551)

No mais, também ajuizou Agravo Interno Cível em face do indeferimento do efeito suspensivo no despacho de f.528/537 (2314942-90.2024.8.26.0000/50000)

É o relatório.

A presente ação rescisória foi proposta, nos termos do artigo 966, incisos IV e V, do Código de Processo Civil, para que seja rescindido o v. acórdão que deu parcial provimento ao recurso do autor na Apelação Cível nº 1001494-38.2021.8.26.0650 apenas para reconhecer a vigência da Lei Municipal n. 5.307/2016 para o cálculo da gratificação por risco de morte no período compreendido entre 02.01/2017 e 17.05.2017, sob o argumento de que tendo sido o artigo 53 que trata sobre a gratificação por risco de morte considerado constitucional no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2009102-22.2017.8.26.0000, este dispositivo legal manteve vigência até o dia 17.05.2017, data em que foi promulgada a Lei nº 5.443/2017, que determinou que a base de cálculo do adicional é a referência de vencimento.

A petição inicial da ação rescisória deve atender não somente aos requisitos específicos previstos no artigo 968 do Código de Processo Civil, mas também aos requisitos gerais dispostos no artigo 319 do mesmo diploma legal, dentre os quais está o da correta indicação do fato e dos fundamentos jurídicos do pedido (inciso III).

Deste modo, há falta de interesse de agir (inciso III do artigo 330) caso não se configure alguma das hipóteses de cabimento da ação rescisória, que são enumeradas no artigo 966 do Código de Processo Civil, nos chamados requisitos específicos (os requisitos genéricos são as exigências de que a

decisão rescindenda seja de mérito e tenha transitado em julgado). A demonstração da ocorrência de ao menos uma dessas hipóteses corresponde à causa de pedir da pretensão de rescisão do julgado.

A análise do pedido da ação rescisória envolve, portanto, a verificação da presença de uma das hipóteses em que o sistema processual permite a revisão de uma decisão de mérito transitada em julgado.

Aponta o autor, na inicial e como fundamento da necessária rescisão do julgado, a violação manifesta a normas jurídicas.

Com relação à suscitada violação manifesta a normas jurídicas, afirma o autor que a *“a edição de lei ordinária a Lei 5.443/2017 que fundamentou o acórdão rescindendo trata apenas da gratificação por risco de morte, simplesmente alterou a margem de 30% para 40%, e não revogou a Lei 5.307/2016 que é lei complementar que trata do Estatuto da Guarda Municipal de Valinhos que foi instituído por lei complementar superior a Lei ordinária e fundamentar o acórdão que lei ordinária revogou Lei complementar consta que tal vício de fundamentação violou os incisos IV e V do artigo 966 do CPC e artigo 59 da Constituição Federal e artigo 21 da Constituição do Estado de São Paulo (...) É necessário da maioria absoluta para aprovação do Estatuto dos Guardas Municipais com remuneração e vantagens incisos III e V do artigo 46 da Lei Orgânica, conforme foi aprovada a Lei 5.307/2016, portanto a Lei 5.443/2017 que é lei ordinária jamais tem o poder de revogar uma lei complementar. A Lei 5.443/2017 que é lei ordinária conforme segue em anexo apenas alterou a gratificação do risco de morte de 30% para 40% e não alterou a Lei 5.307/2016 que é lei complementar que para a sua aprovação foi necessário a maioria absoluta enquanto a lei ordinária é a maioria simples.”* (f. 3/4)

Sobre o cabimento de rescisória nos termos do disposto no inciso V do artigo 966 do CPC (que corresponde na íntegra, embora com redação diferente, ao disposto no inciso V do artigo 485 do CPC/73), afirma CÁSSIO SCARPINELLA BUENO¹ que:

¹ Curso Sistematizado de Direito Processual Civil, Volume 5, 1ª Edição, 2008, Saraiva, São Paulo, p. 338/339

“Doutrina e jurisprudência não divergem quanto à ampla abrangência que deve ser dada à palavra lei referida no inciso V do art. 485. Lei, tal qual empregada no dispositivo, é sinônimo de norma jurídica, independente de sua gradação. (...)”

Maiores dificuldades apresentam-se na compreensão do que é 'violação a literal dispositivo de lei'. Para enfrentar a questão, importa colacionar a Súmula 343 do STF: 'Não cabe ação rescisória contra ofensa a literal dispositivo de lei, quando a decisão rescindenda se tiver baseado em texto legal de interpretação controvertida nos tribunais'.

O que o enunciado quer evidenciar é que, toda vez que a interpretação de norma que dá substrato jurídico à decisão que se pretende rescindir for controvertida na jurisprudência, é impossível identificar-se a literal violação exigida pelo inciso V do art. 485 para fins de sua rescisão (...)

Violação a literal disposição de lei, consequentemente, é violação flagrante, inequívoca, palmar, evidente. A violação é literal porque qualquer um que analisar o teor da decisão terá condições objetivas de verificar que o julgador errou na interpretação e na consequente aplicação da lei ao caso concreto”

No caso concreto, observa-se que o acórdão rescindendo, além de reconhecer que a Lei nº 5.443/2017 e Lei nº 5.307/2016 foram aprovadas sob o rito de lei ordinária, constatou que tendo sido o artigo 53 da Lei 5.307/2016 considerado constitucional no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2009102-22.2017.8.26.0000, este dispositivo legal manteve vigência até o dia 17.05.2017, data em que foi promulgada a Lei nº 5.443/2017, que determinou que a base de cálculo do adicional é a referência de vencimento, observado o critério cronológico e a competência do Município de Valinhos para dispor sobre matéria que envolva os servidores públicos municipais, nos seguintes termos:

*“Posteriormente, a Lei municipal nº 5.307/2016, que estabelece o Estatuto Geral e Plano de Cargos, Carreiras, Salários e Benefícios da Guarda Municipal de Valinhos, assim dispôs acerca da gratificação de risco de morte:
(...)”*

Referida norma entrou em vigor em 02/01/2017 (cf. art. 250), a partir de quando, segundo a regra do parágrafo único do artigo 53 supratranscrito, a gratificação em tela passou a ser determinada pelo “valor da hora normal de trabalho”, expressão essa que, por óbvio, abarca o vencimento básico e as outras vantagens pecuniárias percebidas pelos guardas municipais, que representam retribuição ao serviço regularmente prestado, ressalvadas as verbas de caráter eventual e transitório, bem como vedada a incidência recíproca.

(...)

E, aos 05/07/2017, o C. Órgão Especial deste Tribunal de Justiça julgou a ação direta parcialmente procedente, restando reconhecida a constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei municipal nº 5307/2016, inclusive no que toca à “Gratificação de Risco de Morte”.

(...)

Ademais, verifica-se que a Lei municipal nº 5.443, de 17/05/2017, operou significativa alteração nos critérios de cálculo do adicional ora analisado, restabelecendo a base de cálculo sobre a “referência de vencimento

(...)

É certo, ainda, que lei posterior revoga a anterior, nos moldes da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Lei nº 4657/1942)

(...)

Tampouco há se falar em qualquer impropriedade das leis ordinárias supratranscritas. Aliás, o Plenário do Supremo Tribunal Federal já concluiu que a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário para o tratamento de matéria relativa a servidores públicos. Cita-se: RE 383.123 SP, Rel. Cármen Lúcia, j. em 04/11/2014 e ADI 2872/PI, Rel. Min. Eros Grau, Redator para o Acórdão Min. Ricardo Lewandowski, DJ 02/09/2011.” (f.475/480)

Assim, compreendida a expressão “violação manifesta a norma jurídica” nos termos acima expostos, nítido se apresenta que a decisão que se busca rescindir não contrariou expressamente qualquer determinação legal, mas concluiu que a gratificação por risco de morte do cargo de Guarda Civil Municipal deve ser calculada com base no “valor da hora normal” no período de vigência da Lei municipal nº 5307/2016 (02.01.2017 a 17.05.2017) e com base na “referência de vencimento” a partir de 17.05.207, conforme a Lei Municipal nº 5.443/2017.

Não houve, portanto, afronta direta a texto de lei, mas, ao contrário, expressa e motivada decisão no sentido de que não restou demonstrada a nulidade do ato impugnado.

A descrição da causa de pedir trazida com a inicial não se coaduna, portanto, com nenhuma das hipóteses de cabimento da ação rescisória,

em especial aquelas arguidas pelo autor (incisos IV e V do artigo 966 do CPC).

O interesse processual é uma das condições da ação, enumeradas no artigo 485, VI, do Código de Processo Civil juntamente com a legitimidade de partes, sendo que sua ausência também resulta em hipótese de indeferimento da inicial, conforme determina o inciso III do artigo 330 do CPC.

De modo que, nos termos do *caput* do artigo 485, não haverá resolução do mérito quando não concorrer qualquer das condições da ação, que são “*condições para que legitimamente se possa exigir, na espécie, o provimento jurisdicional. A exigência da observância das condições da ação deve-se ao princípio da economia processual: quando se percebe, em tese, segundo a afirmação do autor na petição inicial ou os elementos de convicção já trazidos com ela, que a tutela jurisdicional requerida não poderá ser concedida, a atividade estatal será inútil, devendo ser imediatamente negada.*”²

Conclui-se, portanto, que a argumentação do requerente revela, apenas, irresignação com o resultado do julgamento, o que não autoriza a propositura da ação rescisória.

Neste sentido o posicionamento do Colendo STJ, ao declarar que “*a ação rescisória constitui demanda de natureza excepcional, de sorte que seus pressupostos devem ser observados com rigor, sob pena de se transformar em espécie de recurso ordinário para rever decisão já ao abrigo da coisa julgada*” (STJ – 4ª Turma, REsp nº 136.254-SP, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, j. 03/02/05, DJU 09/05/05).

No mesmo sentido colhe-se precedente deste Egrégio Tribunal de Justiça, do qual se extrai o seguinte excerto:

“Eventual injustiça do julgado, fora dos parâmetros do art. 485 do Código de Processo Civil, evidentemente não configura, em si, suporte suficiente para o êxito da rescisória. Nela é vedada a rediscussão da causa, pois, não se definindo como instância recursal, o reexame das questões já apreciadas configuraria desrespeito à coisa julgada. A

² ANTONIO CARLOS DE ARAÚJO CINTRA, ADA PELLEGRINI GRINOVER E CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO, *Teoria Geral do Processo*, 23ª Edição, 2007, Malheiros, São Paulo, p. 274.

injustiça da decisão ou a errônea apreciação da prova importa a má solução da 'questio facti' que, à evidência, não configura hipótese de violação à literal disposição de lei” (Ação Rescisória nº 213.182-5/6, Rel. Des. Celso Bonilha).

Diante de todo o exposto, indefiro a inicial, nos termos do disposto no artigo 330, inciso III, do CPC, e julgo extinto o processo, sem apreciação do mérito, nos termos do artigo 485, inciso I, do mesmo diploma legal.

Extinta a Ação Rescisória resta prejudicada a análise do Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade de f.539/551.

Indeferida a petição inicial sem citação da parte contrária, não é caso de fixação de verba honorária.

Para fins de prequestionamento, consigne-se inexistir ofensa à matéria ventilada na petição inicial.

Resultado do julgamento: indeferiram a inicial e julgaram extinto o processo, sem julgamento de mérito.

ALIENDE RIBEIRO
Relator