



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000335836

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2322454-27.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIAPAL DE BRODOWSKI e PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BRODOWSKI (PREFEITO).

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 FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES, 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, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN E VICO MAÑAS.

São Paulo, 2 de abril de 2025

ADEMIR BENEDITO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

VOTO Nº: 56047

ADIN Nº: 2322454-27.2024.8.26.0000

COMARCA: SÃO PAULO

AUTOR : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RÉU : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BRODOWSKI

RÉU : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BRODOWSKI

Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 2.137, de 20 de março de 2013, em sua redação original e na dada pela Lei nº 2.816, de 03 de maio de 2023, do Município de Brodowski, que cria gratificação especial de atividade e dá outras providências - Gratificação mínima - Acréscimo salarial aos servidores municipais no exercício do cargo ou função de confiança - Ausência de critérios objetivos para tal concessão - Redação vaga da norma impugnada que não permite verificação concreta do atendimento do interesse público - Violação aos princípios da moralidade, razoabilidade, finalidade e interesse público - Ofensa aos artigos 111, 128 e 144 da Constituição Federal - Ação procedente, ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé.

Trata-se de ação ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, pela qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.137, de 20 de março de 2013, em sua redação original e na dada pela Lei nº 2.816, de 03 de maio de 2023, que cria gratificação especial de atividade e dá outras providências.

Em síntese, o autor aduz que referida lei concede gratificação de forma não específica, sem critérios objetivos, e delegada ao alvedrio do Administrador, o que a torna desvinculada do atendimento ao interesse público e às exigências do serviço.

Defende a ocorrência de afronta à reserva legal e aos princípios da moralidade, legalidade, razoabilidade, interesse público e finalidade. Refere ofensa aos arts. 24, §2º, 1, 111, 115, II, 128 e 144, da Constituição Estadual, aplicáveis ao Município por força do art. 144 da Carta Paulista.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Pediu o deferimento de liminar, para a suspensão dos efeitos da norma impugnada, e, ao final, a procedência da ação, com a consequente declaração de sua inconstitucionalidade.

A liminar requerida foi negada em análise perfunctória no impedimento deste Relator sorteado (fls. 95/96).

Ato contínuo, interpôs o autor da ação agravo interno, postulando, outrossim, a reconsideração de sobredita decisão (fls. 1/11 do incidente).

O agravo o interno foi acolhido monocraticamente pela decisão de fls. 13/14, suspendendo-se a eficácia do ato normativo impugnado até final decisão.

Diante disso, o sr. Prefeito do Município de Brodowski interpôs agravo interno postulando a revogação da liminar concedida (fls. 01/05), ao qual foi negado provimento (fls. 156/157).

Informações prestadas pela Câmara Municipal de Brodowski às fls. 109.

Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência da ação (fls. 166/175).

É o relatório.

A Lei nº 2.137, de 20 de março de 2013, em sua redação original e na redação dada pela Lei nº 2.816, de 03 de maio de 2023, ambas do Município de Brodowski, que cria gratificação especial de atividade e dá outras providências, assim dispõe:

~~"Art. 1º Fica instituída gratificação especial de atividade para os servidores públicos que, lotados no Departamento Municipal de Obras e Serviços, forem designados para o exercício das atividades de fiscalização, coordenação, coleta e transporte de lixo urbano. (redação original)~~

Art. 1º Fica instituída gratificação especial de atividade para os servidores públicos lotados na Secretaria Municipal de Infraestrutura, forem designados para o exercício das atividades de fiscalização, coordenação e execução de limpeza pública. (Redação dada pela Lei nº 2816/2023)

Art. 2º A gratificação de que trata esta Lei não poderá ser superior a 50% (cinquenta por cento) do valor do vencimento básico do servidor.

Art. 3º Fará jus ao recebimento da gratificação instituída nesta Lei o servidor que preencher os seguintes requisitos:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

I - não apresentar faltas, exceto aqueles que forem abonadas nos termos da legislação municipal; ou, que se justificarem por motivo de saúde, observado o disposto no Decreto Municipal nº 3049, de 24 de agosto de 2010;

II - não apresentar atrasos que excedam, em sua somatória, 60 (sessenta) minutos por mês;

III - não apresentar penalidade resultante de processo administrativo.

~~*Art. 4º A gratificação de que trata esta Lei não será incorporável ao vencimento ou aos proventos do servidor, nem sobre ela incidirão quaisquer vantagens, sendo condição necessária para a obtenção da mesma, a designação do servidor para o exercício das atividades de fiscalização, coordenação, coleta e transporte de lixo urbano. (redação original)*~~

Art. 4º A gratificação de que se trata esta Lei não será incorporável ao vencimento ou aos proventos do servidor, nem sobre ela incidirão quaisquer vantagens, sendo condição necessária para a obtenção da mesma, a designação do servidor para o exercício das atividades de fiscalização, coordenação e execução de limpeza pública. (Redação dada pela Lei nº 2816/2023)

Art. 5º A gratificação de que trata esta Lei será computada para fins de:

I - cálculo do décimo terceiro salário; e,

II - cálculo de férias acrescidas de 1/3 (um terço). (Revogado pela Lei nº 2816/2023)

Art. 6º As despesas decorrentes desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias, respeitados os limites estabelecidos pela Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário, retroagindo seus efeitos a partir de 1º de março de 2013."

O artigo 128 da Constituição Estadual estabelece que **"As vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço"**.

De fato, conforme já adiantado na decisão que concedeu a liminar, o acréscimo aos vencimentos, seja considerado adicional ou gratificação, é absolutamente genérico, sem qualquer critério objetivo para a verificação dos motivos que autorizem o pagamento, o que ofende aos princípios da moralidade, razoabilidade, finalidade e interesse público.

Hely Lopes Meirelles¹ lecionava a respeito da diferença entre os termos "gratificações" e "adicionais" e definia que **gratificações são vantagens pecuniárias atribuídas precariamente aos servidores que estão prestando serviços comuns da função em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade (gratificações de serviços), ou concedidas com ajuda aos servidores que reúnam as condições pessoais que a lei especifica (gratificações especiais).**

Prosseguia ensinando que **as gratificações distinguem-se dos adicionais porque estes se destinam a compensar encargos decorrentes de funções especiais, que se apartam da atividade administrativa ordinária, e aquelas - as gratificações - visam a compensar riscos ou ônus de serviços comuns realizados em condições extraordinárias, tais como os trabalhos executados em perigo de vida e saúde, ou no período noturno, ou além do expediente normal da repartição, ou fora da sede, etc.**

A respeito da diversidade dos termos, José dos Santos Carvalho Filho² sustenta que: **A despeito da distinção, a verdade é que, na prática, não tem sido ela adotada nos infinitos diplomas que tratam da matéria. De fato, seria razoável distinguir essas vantagens considerando que os adicionais se referem à especificidade da função, ao passo que as gratificações têm relação com a especificidade da situação fática de exercício da função. Entendemos, não obstante, que atualmente não mais prevalece a distinção, razão por que nos parece que o fator mais importante é o que leva em conta que as vantagens pecuniárias pressupõem sempre a ocorrência de um suporte fático específico para gerar o direito a sua percepção. Será, pois, irrelevante que a vantagem relativa ao tempo de serviço seja denominada de adicional de tempo de serviço ou de gratificação de tempo de serviço; de adicional de insalubridade ou de gratificação de insalubridade; de adicional ou de gratificação de nível universitário. O que vai importar é a verificação, na norma pertinente, do fato que gera o direito à percepção da vantagem. Se o fato gerador for inverídico, a vantagem nele fundada tem vício de legalidade.**

Portanto, sem embargo da denominação de gratificação ou adicional de função, imprescindível que haja justo motivo para o pagamento da vantagem pecuniária, o que não ocorre no caso concreto.

Não obstante a autonomia administrativa

¹ Direito Administrativo Brasileiro, 42ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2016, pág. 610.

² Manual de Direito Administrativo, 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018 (edição digital)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

dos Municípios, de rigor a observância dos princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Estadual, conforme dispõe o artigo 144 da CE.

E o artigo 111 da Constituição Estadual dispõe: ***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.***

A fixação do quantum da gratificação por ato discricionário do Prefeito Municipal, permite a escolha aleatória, subjetiva, pessoal e diferenciada dos percentuais de gratificação, com nítida violação aos princípios da moralidade, impessoalidade, razoabilidade, não atendendo ao interesse público e exigências do serviço.

Outrossim, conforme bem fundamenta o D. Sub-Procurador Geral de Justiça em seu parecer (fls. 170), ***"a concessão de gratificação aos servidores que ocupam cargos ou funções de direção, chefia e assessoramento, significa pagamento em duplicidade, o que é vedado constitucionalmente"*** por ofensa aos mesmos princípios acima citados.

Não obstante possa haver acréscimo salarial em decorrência de atividades não habituais e exigíveis para o cargo, a norma impugnada é extremamente genérica e não permite averiguar o real desempenho de atribuições adicionais, sendo notória a falta de critério objetivo para sua concessão, especialmente por estabelecer somente o patamar mínimo, sem limite para o máximo, o que viola os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

A respeito de gratificações genéricas este C. Órgão Especial já se pronunciou em diversas oportunidades:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ALÍNEAS 'A' E 'C', DO ARTIGO 88 DA LEI Nº 1.175, DE 27 DE MAIO DE 2010, DO MUNICÍPIO DE ITU/SP, A QUAL 'DISPÕE SOBRE O ESTATUTO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE ITU E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - INSTITUIÇÃO DE GRATIFICAÇÃO POR ENCARGOS NO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL (CHEFIA DE SERVIÇO EM RELAÇÃO À QUAL NÃO EXISTA O RESPECTIVO CARGO OU FUNÇÃO CRIADA POR LEI, E DESEMPENHO DE ATIVIDADES ESPECIAIS EM RELAÇÃO ÀS QUAIS NÃO EXISTA O RESPECTIVO CARGO OU FUNÇÃO CRIADA POR LEI) - VANTAGENS PECUNIÁRIAS QUE NÃO TRADUZEM EXIGÊNCIAS DO SERVIÇO OU DESEMPENHO DE FUNÇÕES EM



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

CIRCUNSTÂNCIAS PECULIARES A JUSTIFICAR SUA CONCESSÃO-DISTANCIAMENTO DO INTERESSE PÚBLICO CARÁTER GENÉRICO DA INSTITUIÇÃO, SEM VÁLIDA IDENTIFICAÇÃO NORMATIVA DOS CRITÉRIOS OBJETIVOS APTOS A SUA CONCESSÃO - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, FINALIDADE E MORALIDADE - VIOLAÇÃO À NORMA DOS ARTIGOS 24, §2º, ITEM 1, 111 E 128 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO, APLICÁVEIS AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO ARTIGO 144 DA MESMA CARTA - PRECEDENTES DESTES C. ÓRGÃO ESPECIAL IRREPETIBILIDADE DOS VALORES PRETÉRITOS RECEBIDOS EM BOA-FÉ - AÇÃO PROCEDENTE, COM RESSALVA. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2012127-33.2023.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 23/08/2023; votação unânime)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Artigo 20 da Lei nº 1.470, de 19 de março de 1990, do Município de Catiguá - Lei que "dispõe sobre a reestruturação do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Catiguá, e dá outras providências" - Concessão de adicional por tempo de serviço, de 20% a 70% sobre o vencimento - Aplicação de índices desproporcionais e dissociados da exigência do serviço e do interesse público - Verba adicional que traduz vantagem pecuniária sem qualquer causa jurídica que a autorize - Violação dos princípios da moralidade, razoabilidade, finalidade e interesse público Artigos 111, 128 e 144 da Constituição do Estado - Inconstitucionalidade que se declara do artigo 20 da Lei nº 1.470, de 19 de março de 1990, do Município de Catiguá - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, aplicando-se os efeitos "ex tunc", observada a irrepetibilidade de valores porventura auferidos. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2272411-91.2021.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 06/07/2022; votação unânime)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Pedido de declaração de inconstitucionalidade: (...) GRATIFICAÇÃO POR CUMULAÇÃO DE CARGOS - Afirmação de inconstitucionalidade do 53 da Lei Complementar 55/2017 do Município de Mendonça, que institui "Gratificação de 20% a ser dada ao servidor público municipal que vier a acumular funções em prol do bom andamento do serviço público", por violação ao disposto nos arts. 111 e 128 da Constituição Estadual - Norma que não fixou critérios objetivos ou fundamentos para a concessão da gratificação, senão e apenas a concedeu de modo genérico, sem descrever ou justificar a adoção do benefício -



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Injustificável a utilização de gratificação ou adicional para majorar a remuneração de servidores - Conceder tais vantagens somente se justifica em situações específicas em razão de efetivo interesse público e às exigências do serviço, motivos não configurados na hipótese - Violação aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade e interesse público, de obediência imposta pelo art. 111 da CE, de um lado e, de outro, do disposto no art. 128 da mesma Carta, segundo o qual "as vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço" - Incorporação aos vencimentos dos funcionários e irredutibilidade de vencimentos que não subsiste em razão da inconstitucionalidade da norma - Jurisprudência - Inconstitucionalidade reconhecida, produzindo efeitos ex tunc, com ressalva da irrepetibilidade dos valores eventualmente pagos aos servidores com fundamento nas normas declaradas inconstitucionais, posto que recebidos de boa-fé. (...) - Ação julgada procedente, com modulação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2003727-98.2021.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 15/12/2021; votação unânime)

Por fim, uma vez que reconhecida a inconstitucionalidade da lei, apesar de não haver razão para qualquer modulação, ressalva-se a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé.

Por estes fundamentos, julga-se procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.137, de 20 de março de 2013, em sua redação original e na redação dada pela Lei nº 2.816, de 03 de maio de 2023, ambas do Município de Brodowski, com ressalva.

ADEMIR BENEDITO

Relator