



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000348829

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1007546-08.2024.8.26.0048, da Comarca de Atibaia, em que é apelante ISILDA APARECIDA PINHEIRO SILVA, é apelado MUNICÍPIO DE ATIBAIA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 10ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ (Presidente) E ANTONIO CARLOS VILLEN.

São Paulo, 8 de abril de 2025.

MARTIN VARGAS

Relator

Assinatura Eletrônica

Apelação Cível n. 1007546-08.2024.8.26.0048 – Comarca de Atibaia

Apelante: Isilda Aparecida Pinheiro Silva

Apelado: Município de Atibaia

Juiz sentenciante: Dr. Marcelo Octaviano Diniz Junqueira

Voto n. 2296

DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL INATIVO. FORNECIMENTO DE CESTA BÁSICA. BENEFÍCIO DE NATUREZA INDENIZATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE DE EXTENSÃO AOS APOSENTADOS. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1.Recurso de apelação interposto por servidora pública municipal inativa contra sentença que julgou improcedente ação declaratória proposta em face do Município de Atibaia. O pedido visava o restabelecimento do fornecimento de cesta básica, benefício anteriormente concedido com base no artigo 2º da Lei Complementar Municipal n. 150/1995 e no artigo 22 da Lei Complementar Municipal n. 868/2022, posteriormente declarado inconstitucional pelo Órgão Especial do TJSP.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2.Há duas questões em discussão: (i) definir se a cessação do fornecimento da cesta básica aos servidores inativos constitui violação de direito adquirido; e (ii) estabelecer se a natureza jurídica do benefício permite sua concessão aos aposentados.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3.O servidor público tem sua relação jurídica regida pela legislação específica, e a Administração Pública pode alterar unilateralmente as normas que disciplinam direitos e benefícios, desde que o faça por meio de lei.

4.O artigo 22 da Lei Complementar Municipal n. 868/2022, que previa a concessão da cesta básica a servidores ativos, inativos e aposentados, foi declarado inconstitucional pelo Órgão Especial do TJSP na ADI n. 2102591-06.2023.8.26.0000, impossibilitando sua aplicação.

5.A jurisprudência consolidada, incluindo as Súmulas Vinculantes n. 55 e 680 do STF, estabelece que benefícios de natureza indenizatória, como auxílio-alimentação e cestas básicas, não podem ser estendidos a servidores inativos.

6. A revogação do artigo 22 da Lei Complementar n. 868/2022 impede a concessão do benefício aos aposentados, mesmo com a existência de normas anteriores, pois não há respaldo legal vigente que autorize sua manutenção.

7. A interrupção do fornecimento da cesta básica aos aposentados não configura afronta ao direito adquirido, uma vez que benefícios assistenciais e indenizatórios não integram a estrutura remuneratória dos servidores públicos inativos.

IV. DISPOSITIVO

8. Recurso desprovido.

Dispositivos relevantes citados: CF, arts. 7º e 230; CPC, arts. 85, § 2º, e 98, § 3º.

Jurisprudência relevante citada: STF, Súmulas Vinculantes n. 55 e 680; TJSP, ADI n. 2102591-06.2023.8.26.0000; TJSP, Apelação Cível n. 1007307-04.2024.8.26.0048, Rel. Des. José Eduardo Marcondes Machado, j. 03.02.2025; TJSP; dentre outros.

Vistos.

Trata-se de recurso de apelação interposto por **Isilda Aparecida Pinheiro Silva** contra a r. sentença proferida nos autos da ação declaratória ajuizada em face do **Município de Atibaia**, que julgou improcedente a ação, com resolução do mérito, com fulcro no art. 487, I, do CPC. Em razão da sucumbência, a parte requerente foi condenada ao pagamento das custas e despesas processuais, além de honorários advocatícios fixados em 10% sobre o valor da causa, nos termos do art. 85, §2º, do CPC, observada a gratuidade processual (fls. 352/356).

A requerente interpôs recurso de apelação para reiterar os termos expostos na peça inicial e sustentar que: (i) a decisão recorrida desconsidera o disposto na Lei Complementar nº 150/1995, que expressamente garante o fornecimento de cesta básica a todos os servidores municipais, ativos e inativos; (ii) a interpretação restritiva adotada pelo juízo *a quo* contraria o princípio da proteção ao trabalhador, previsto no artigo 7º da Constituição Federal, que assegura direitos

sociais aos servidores públicos; (iii) a sentença fundamenta-se na Súmula Vinculante n. 55 do STF, que veda a extensão do auxílio-alimentação aos servidores inativos. No entanto, a súmula trata de verba indenizatória, enquanto a cesta básica, prevista em legislação específica, constitui benefício de natureza assistencial, destinado à subsistência do aposentado. Assim, sua aplicação ao caso concreto é inadequada; (iv) o juízo *a quo* utilizou a ADI n. 2102591-06.203.8.26.0000 como fundamento para a decisão, porém a referida ação de inconstitucionalidade não abrange a Lei Complementar n. 150/1995, que permanece vigente e assegura o direito ao fornecimento da cesta básica; (v) a recorrente, além de idosa, declarou sua hipossuficiência financeira, o que reforça a necessidade do restabelecimento do benefício. A Constituição Federal, em seu artigo 230, assegura a proteção ao idoso, garantindo-lhe o direito a uma vida digna. Diante disso, requereu a reforma da sentença e o provimento do recurso (fls. 360/364).

Contrarrazões (fls. 369/381).

É o relatório.

No que tange ao juízo de admissibilidade, é o caso de conhecer do recurso de apelação interposto, porquanto tempestivo, legalmente isento de preparo, conforme art. 98, § 1º, I, do CPC (fl. 345), e, ainda, presentes os pressupostos de admissibilidade.

No caso dos autos, a questão é de direito e o contexto de ordem fática está restrito aos documentos e provas já existentes nos autos, o que propicia o conhecimento de plano da matéria.

Sem embargo ao respeito denotado às razões deduzidas pela recorrente, o inconformismo não comporta provimento, consoante fundamentação que adiante seguirá.

Trata-se de ação declaratória proposta por servidora pública municipal inativa contra o Município de Atibaia, com o objetivo de restabelecer o fornecimento de cesta básica, benefício anteriormente concedido com fundamento no artigo 2º da Lei Complementar n. 150/1995 e na Lei Complementar Municipal n.

868/2022.

A requerente alega que, apesar de preencher os requisitos para o recebimento do benefício, o Município de Atibaia cessou seu fornecimento, ocasionando-lhe prejuízos significativos. Destaca, ainda, sua condição de idosa e sua situação de hipossuficiência financeira, fatores que tornam o benefício essencial para sua subsistência.

Diante disso, requereu a procedência da ação, com a concessão de provimento jurisdicional para que determine o restabelecimento imediato do fornecimento da cesta básica, nos termos das normas mencionadas.

Nesses termos, a r. sentença, após analisar as provas, julgou improcedente a ação, por ausência de direito que ampare a pretensão da requerente.

Daí o inconformismo recursal. Sem razão, contudo.

Com efeito, é sabido que o servidor público está estritamente vinculado à sua lei de regência, o estatuto, sendo seu vínculo laborativo com a Administração Pública regrado pela legislação própria, ante a autonomia administrativa consagrada na Constituição e o ente público não foge à regra, pois sua base laborativa fundada está na legislação do Estado (Estatuto dos Servidores Públicos Municipais), que prescreve direitos e obrigações para ambas as partes, ou seja, Administração e seus servidores.

A Administração tem o embasamento legal de impor inclusive alteração das normas disciplinadoras da vinculação jurídica do pessoal administrativo, observado preceito constitucional, sem desconsiderar os objetivos da continuidade, segurança e aperfeiçoamento dos serviços.

Desta forma, faculta a Administração Pública estabelecer unilateralmente um regime de trabalho e de retribuição, sendo-lhe lícito, a todo o tempo, alterar as condições de serviço e de pagamento, desde que o faça por lei, sem discriminações e visando as suas conveniências (Hely Lopes Meirelles, “Direito

Administrativo Brasileiro”, Editora RT, 15ª edição, 1990, p. 393).

No caso em análise, a Lei Complementar Municipal n. 150/95 efetivamente estabeleceu a concessão de cesta de alimentos aos servidores municipais do Poder Executivo, com abrangência tanto aos ativos quanto aos inativos e aposentados. A norma, ao dispor sobre o benefício, assegurou sua extensão a todos os servidores que se enquadram nas condições previstas e reconheceu a importância do auxílio alimentar como complemento à remuneração e aos proventos dos beneficiários.

A propósito, o dispositivo legal dispõe, nos seguintes termos (fls. 102/103):

“Art. 2º - Fica concedido o fornecimento mensal de Cesta de Alimentos a todos os Servidores Municipais do Poder Executivo, ativos/inativos e aposentados, adotando-se como referência o valor aproximado de R\$ 30,00 (Trinta Reais), correspondentes a Lista Básica de Alimentos conforme relação anexa”.

Em realidade, o artigo 22 da Lei Complementar Municipal n. 868/22 reafirmou a continuidade do benefício e determinou de maneira expressa sua concessão aos servidores que atendem aos requisitos legais. Ao dispor sobre a manutenção da cesta de alimentos, a norma reforça a intenção do legislador de assegurar a proteção social e o direito adquirido dos beneficiários. O dispositivo estabelece expressamente que (fls. 107):

“Art. 22. A Prefeitura continuará a conceder aos servidores ativos, inativos e aposentados, a cesta básica mensal, gratuitamente.

Parágrafo único. Quando, em decorrência de acidente no trabalho vier o (a) servidor (a) a falecer, a (o) viúva (o), enquanto nesse estado civil permanecer, continuará a ter direito ao recebimento da cesta básica”.

No entanto, apesar da previsão legal, o Município interrompeu o fornecimento das cestas de alimentação aos aposentados e pensionistas, em conformidade com a decisão proferida pelo C. Órgão Especial na ADI n. 2102591-06.2023.8.26.0000, que declarou a inconstitucionalidade do artigo

22 da Lei Complementar Municipal n. 868/22, entre outras disposições.

Dessa forma, o C. Órgão Especial concluiu que é impossível estender o fornecimento da cesta de alimentos aos servidores inativos, ao reconhecer que o benefício possui caráter indenizatório. Essa decisão foi fundamentada nas Súmulas Vinculantes n. 55 e 680 do C. STF, que vedam a concessão de benefícios não remuneratórios a inativos.

Nesta linha de exposição, o auxílio alimentar, portanto, não pode ser considerado um direito adquirido para os servidores inativos, pois não se configura como uma remuneração, mas como um benefício assistencial destinado aos ativos.

Com o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma que regulava o benefício, não se pode afirmar que há violação de direito adquirido, uma vez que o benefício, por sua natureza, não se estende aos inativos. Assim, a decisão reflete a interpretação de que esse tipo de auxílio não se aplica aos servidores fora da atividade, considerando as características do benefício e a regulamentação aplicável.

Igualmente, não prevalece a possível argumentação de que a vantagem estaria garantida pelo artigo 2º da Lei Complementar Municipal n. 150/1995, uma vez que tal dispositivo deve ser interpretado em conjunto com o artigo revogado (art. 22 da Lei Complementar Municipal n. 868/22). O entendimento é de que, ao ser revogado o artigo que tratava especificamente do benefício, não há mais respaldo legal para a sua concessão, mesmo com a menção à norma anterior.

Cabe, neste caso, reproduzir que o entendimento ora exposto se coaduna ao posicionamento desta Colenda 10ª Câmara de Direito Público, por amoldável à espécie, inclusive envolvendo a mesma celeuma posta no referido Município, cita-se julgado, na forma do V. Acórdão, que ora se colaciona:

“Ação condenatória. Pretensão ao restabelecimento de fornecimento de cesta básica a servidora inativa. Município de Atibaia. Improcedência decretada em primeiro grau de jurisdição. Inconformismo autoral. Não acatamento. Impossibilidade de

*fornecimento de cesta básica a servidores inativos. Inconstitucionalidade do artigo 22, da Lei Complementar nº 868/2022, declarada na ADI nº 2102591-06.2023.8.26.0000 pelo Órgão Especial deste Tribunal de Justiça, em observância à Súmula Vinculante n.º 55, do STF, que veda a extensão do direito ao auxílio-alimentação a servidores inativos. Sentença mantida. Recurso não provido.” (TJSP; Apelação Cível n. 1007307-04.2024.8.26.0048; Rel. Des. **José Eduardo Marcondes Machado**; julgado em 03/02/2025).*

Salienta-se que a jurisprudência é maciça ao analisar a presente questão e reconhece tal pretensão na forma como imposta. Nesse sentido, por inteiramente amoldável à espécie, cita-se alguns julgados das demais Câmaras deste Tribunal:

“AÇÃO DE COBRANÇA. Servidora público municipal aposentada. Município de Atibaia. Pretensão de restabelecimento da cesta alimentação aos inativos previsto na LC Municipal nº 150/95, cuja continuidade foi ratificada pela LC Municipal nº 868/22. Impossibilidade. Inconstitucionalidade do art. 22 da LCM 868/22 reconhecida quando do julgamento da Arguição nº 2102591-06.2023.8.26.0000 pelo Órgão Especial desta Corte de Justiça. Verba de natureza indenizatória. Impossibilidade de extensão do benefício aos aposentados e pensionistas. Julgado de efeito vinculante. Precedente. R. sentença mantida, com majoração de honorários, ressalvada a gratuidade judiciária concedida.” (TJSP; Apelação Cível n. 1007647-45.2024.8.26.0048; 9ª Câmara de Direito Público; Rel. Des. Carlos Eduardo Pachi; julgado em 14/11/2024).

“APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE POSSE. AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. Recurso tirado contra sentença que julgou improcedente pedido de incorporação do auxílio-alimentação previsto no art. 4º da Lei Municipal nº 009/2007. Desprovemento. Inconstitucionalidade do dispositivo legal reconhecida quando julgamento da Arguição nº 0002240-30.2021.8.26.0000 pelo Órgão Especial desta Corte Bandeirante. Verba de natureza indenizatória. Impossibilidade de incorporação. Improcedência que se denota lastreada no entendimento vinculante firmado pelo Órgão Especial deste Tribunal de Justiça. Precedentes. Desfecho de origem preservado. Recurso desprovido.” (TJSP; Apelação Cível n. 1001635-23.2019.8.26.0296; 11ª Câmara de Direito Público; Rel. Des. Márcio Kammer de Lima; julgado em 27/05/2024).

Destarte, em face da inexistência de ilegalidade no ato administrativo impugnado, assim como da ausência de fundamento jurídico que sustente o a pretensão de restabelecimento da cesta alimentação aos inativos, deve ser mantida a r. sentença de improcedência.

Ressalte-se que o presente Acórdão enfocou as matérias necessárias à motivação do julgamento, tornando claras as razões pelas quais chegou ao resultado, de modo que a sua leitura permite identificar com clareza os fundamentos do *decisum*. É o que basta para o respeito às normas de garantia do Estado de Direito, entre elas a do dever de motivação (CF, art. 93, IX).

De qualquer modo, para viabilizar eventual acesso às vias extraordinária e especial, considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, observando o pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, tratando-se de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida (AgRg nos EDcl no REsp 966229/RS, Ministro OG FERNANDES, Sexta Turma, j. 05/02/2013, DJe 18/02/2013).

Nesta esteira, por força de sua sucumbência e em face do resultado do julgamento do recurso, fica a vencida responsável por arcar com as custas e despesas processuais, bem como honorários advocatícios recursais arbitrados em 5% sobre o valor da causa, nos moldes do art. 85, §11º, do CPC, diante do pouco ato jurídico praticado pela parte, levando em conta a simplicidade da ação e por medida de equidade, com observação quanto ao disposto no art. 98, § 3º, do mesmo *Codex*.

Com isto, nos termos da fundamentação acima exposta, conclui-se lúdima a r. decisão proferida pelo nobre Magistrado de primeiro grau que deve prevalecer por seus próprios e jurídicos fundamentos, admitidos os prequestionamentos dos dispositivos legais e constitucionais passíveis de argumentação no presente julgado.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, **NEGA-SE PROVIMENTO** ao recurso, nos termos da fundamentação externada.

MARTIN VARGAS

Relator