



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000349851

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1022110-48.2024.8.26.0482, da Comarca de Presidente Prudente, em que é apelante PAULO JOSÉ VILALVA MARTINS, sendo apelados CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 3ª 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 KLEBER LEYSER DE AQUINO (Presidente) E JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA.

São Paulo, 9 de abril de 2025.

PAOLA LORENA
Relatora
Assinatura Eletrônica

Apelação nº 1022110-48.2024.8.26.0482

Apelante: Paulo José Vilalva Martins

Apelados: Câmara Municipal de Alvares Machado e outro

Comarca: **Presidente Prudente**

Voto nº 14107

Apelação. Mandado de Segurança. Servidor da Câmara do Município de Álvares Machado. Teto remuneratório. Remuneração total que supera o subsídio do Prefeito Municipal. Pretensão voltada ao afastamento da aplicação do redutor aos vencimentos e ao reconhecimento de não ressarcimento ao erário do recebido a maior. Alegação de que o impetrante obteve a incorporação de gratificação por acúmulo de funções por decisão judicial, da qual não cabe mais recurso e de que os valores foram recebidos de boa-fé, além da natureza de vantagem pessoal da verba. Segurança denegada na origem.

I. EC nº 41/03. Aplicação do teto remuneratório, inclusive às vantagens pessoais. Prevalência do entendimento de que a irredutibilidade de benefícios deve se ajustar ao referido teto, ainda que as vantagens percebidas sejam anteriores ao novo texto constitucional. STF, RE 606.358/SP, Tema 257.

II. Restituição aos cofres públicos devida. Incidência da tese fixada pelo STF, no RE 606.358/SP, Tema 257. Valores indevidamente recebidos após 18.11.2015. Boa-fé não verificada. Servidor que, no exercício do cargo de Controlador Interno da Câmara Municipal, tinha pleno conhecimento da ilegalidade dos pagamentos, mas deixou se apontá-la, beneficiando-se pessoalmente da situação, em deliberado descumprimento de dever legal. III. Violação a direito líquido e certo não demonstrada. Sentença mantida. Recurso não provido.

Cuida-se de apelação interposta por **Paulo José Vilalba Martins** em contraposição a sentença (fls. 290/293) pela qual, em mandado de segurança impetrado contra ato atribuído ao Presidente da Câmara Municipal de Alvares Machado/SP, foi denegada a segurança postulada.

Inconformado com o provimento jurisdicional de primeiro grau, requer o impetrante a sua reforma, para seja-lhe reconhecido o direito ao recebimento da gratificação pessoal dos valores já incorporados aos seus vencimentos, em razão do acúmulo de funções anteriores a EC 41/03. Para tanto, aduz, em síntese, o que segue: **(I)** o recorrente ingressou na Câmara Municipal de Alvares Machado/SP, mediante concurso público, no cargo de Escrivário, em 01.01.1986. Atualmente, pela Portaria nº 02/2009, o impetrante exerce a função gratificada de Diretor Legislativo, de dedicação plena; **(II)** em 24.11.2022, o recorrente foi notificado pelo Presidente da Câmara Municipal de Alvares Machado/SP, em atendimento a parecer da Procuradoria Legislativa, com base no despacho 11 - 132/2022, a respeito da aplicação do redutor à remuneração global do servidor, bem como para devolução dos valores pagos acima do teto; **(III)** o subsídio do Prefeito era de R\$17.160,00, ao passo que a remuneração do servidor totalizava a importância de R\$25.042,65, ultrapassando, em tese, a importância de R\$7.882,65; **(IV)** o recorrente por meio de decisão judicial, percebe a quantia de R\$ 8.347,55, a título de incorporação por acúmulo de funções, referente ao período no qual exerceu o emprego público de Diretor de Administração junto ao Poder Executivo, no qual percebia uma gratificação por representação com base na Lei nº1701/1989; **(V)** o valor percebido em razão de decisão judicial é superior ao valor que supostamente extrapola o teto constitucional; **(VI)** não houve alegação em referida ação judicial de qualquer questão relativa ao teto remuneratório; **(VII)** a gratificação por acúmulo de função é vantagem criada para remunerar dupla função a título de indenização – no caso do apelante, de escrivário e controlador interno; **(VIII)** aplicação do entendimento do STF, no julgamento do

RE nº 612.975, com repercussão geral, segundo o qual a percepção de valores, pelo acúmulo de cargos, tem natureza indenizatória, não submetida ao teto constitucional do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal.

Contrarrazões às fls. 321/350.

É o relatório.

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LXIX, dispõe *in verbis*:

Art. 5º (...)

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;
[...]

A Lei nº 12.016/2009 estabelece, em seu artigo 1º, transcrito a seguir:

Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por ***habeas corpus*** ou ***habeas data***, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça. (grifo no original)

Dos dispositivos acima transcritos, infere-se que o sucesso do mandado de segurança depende da caracterização de direito líquido e certo, que não seja amparado por outro remédio constitucional. O direito líquido e certo, passível de ser provado de plano, constitui requisito para que seja admissível o *writ*.

Sobre o direito líquido e certo, ensina Leonardo Carneiro da Cunha *in* “A Fazenda Pública em Juízo”, 15ª edição,

2018, págs. 548/553:

Direito líquido e certo [...] é o que se apresenta manifesto na sua existência e apto a ser exercitado. (...)

Na verdade, o que se deve ter como líquido e certo é o *fato*, ou melhor, a *afirmação de fato* feita pela parte autora. Quando se diz que o mandado de segurança exige a comprovação de *direito líquido e certo*, está-se a reclamar que os *atos* alegados pelo impetrante estejam, desde já, *comprovados*, devendo a petição inicial vir acompanhada dos documentos indispensáveis a essa comprovação. Daí a exigência de a prova, no mandado de segurança, ser *pré-constituída*. (...)

Ao impetrante atribui-se um momento único (que é o da petição inicial) para comprovar suas alegações de fato. Não se desincumbindo desse ônus da prova, descabe o mandado de segurança, mantendo-se a presunção de legitimidade do ato atacado.

Tudo deve vir comprovado com a petição inicial, razão pela qual se diz não caber o mandado de segurança, se for necessária a dilação probatória. Em outras palavras, não há instrução probatória no *writ*. (...)

Em sentido técnico, direito líquido e certo significa, como se viu, comprovação documental e pré-constituída dos fatos alegados, demonstrando-se, logo com a petição inicial, a ilegalidade ou abusividade do ato praticado pela autoridade coatora. Não havendo tal comprovação de plano e sendo necessária a dilação probatória, descabe o mandado de segurança, por falta de um pressuposto processual específico.

De se notar, ainda, que o mandado de segurança deve se voltar contra a prática de ato administrativo (repressivo), ou de sua iminência (preventivo), ante a realidade existente, não sendo remédio processual adequado para obter provimento genérico - *mandado de segurança contra lei em tese*. STF, Súmula 266.

Feitas essas breves considerações acerca da ação mandamental, passa-se à análise do mérito recursal.

O caso *sub judice* versa sobre a aplicação do teto remuneratório de Prefeito Municipal, previsto pelo art. 37, XI, com a redação dada pela EC 41/03, aos vencimentos do impetrante,

servidor do Município de Álvares Machado.

O artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, assim dispunha:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes públicos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Com o advento da **Emenda Constitucional nº 41/03**, o referido dispositivo constitucional passou a ter a redação que segue:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Como se vê, a alteração constitucional incluiu, no cômputo do *teto remuneratório*, verbas de caráter pessoal ou de qualquer outra natureza, **excluindo apenas as parcelas consideradas por lei de caráter indenizatório**.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu repercussão geral sobre o tema concernente à inclusão das vantagens pessoais no teto remuneratório estadual, após a **EC nº 41/03 (Tema 257)** e fixou a tese que segue transcrita:

Computam-se para efeito de observância do teto remuneratório do art. 37, XI, da Constituição da República, também os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público, dispensada a restituição dos valores recebidos em excesso e de boa-fé até o dia 18 de novembro de 2015.

A respeito de eventual ofensa às garantias constitucionais do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos, fundamentou a eminente Min. Relatora Rosa Weber:

Uma das funções das normas constitucionais – que pela própria natureza limitam a autodeterminação das gerações futuras – é conferir certo grau de estabilidade a um sistema de direitos. Não me parece, todavia, consentânea com a vontade do Poder Constituinte originário exegese da cláusula do direito adquirido que situe fora do alcance do Poder Constituinte derivado – e vinculando as opções políticas das gerações futuras – uma distribuição particularmente desigual de recursos públicos.

...a Constituição da República assegura a irredutibilidade do subsídio e dos vencimentos dos exercentes de cargos e empregos públicos que se inserem nos limites impostos pelo art. 37, XI, da Lei Fundamental. Ultrapassado o teto, cessa a garantia oferecida pelo art. 37, XV, que, textualmente, tem sua aplicabilidade vinculada ao montante correspondente.

Confira-se a ementa do julgado:

EMENTA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REMUNERAÇÃO. INCIDÊNCIA DO TETO DE RETRIBUIÇÃO. VANTAGENS PESSOAIS. VALORES PERCEBIDOS ANTES DO ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003. INCLUSÃO. ART. 37, XI e XV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. Computam-se para efeito de observância do teto remuneratório do art. 37, XI, da Constituição da República

também os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público, dispensada a restituição dos valores recebidos em excesso de boa-fé até o dia 18 de novembro de 2015.

2. O âmbito de incidência da garantia de irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, da Lei Maior) não alcança valores excedentes do limite definido no art. 37, XI, da Constituição da República.

3. Traduz afronta direta ao art. 37, XI e XV, da Constituição da República a exclusão, da base de incidência do teto remuneratório, de valores percebidos, ainda que antes do advento da Emenda Constitucional nº 41/2003, a título de vantagens pessoais.

4. Recurso extraordinário conhecido e provido.

(RE 606358, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 18/11/2015, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-063 DIVULG 06-04-2016 PUBLIC 07-04-2016)

Nessa linha, **aplica-se o teto remuneratório inclusive às vantagens pessoais percebidas anteriormente à vigência da EC nº 41/03.**

Vale destacar, ainda, que eventual direito à incorporação reconhecido por ato judicial não confere ao servidor direito de receber remuneração acima do teto constitucional, que, no âmbito do Município, é o subsídio do Prefeito, por absoluta falta de amparo legal.

No caso dos autos, verifica-se ter sido reconhecido o direito à incorporação da verba denominada “gratificação de representação”, pelo acórdão proferido aos 26.11.2012, pela 6ª Câmara de Direito Público deste Tribunal de Justiça (fls. 44/49), sem nada ter constado a respeito da não incidência da regra prevista no inciso XI, do artigo 37, da CF, de maneira que não se falar em violação à coisa julgada ou ato jurídico perfeito.

Dito em outras palavras, a circunstância de decorrer o pagamento de decisão judicial, só aproveita o servidor quando haja a sentença decidido acerca da questão de ser a parcela exceção à

limitação, ou seja, parcelas consideradas por lei de caráter indenizatório.

Nem mesmo assiste razão ao apelante no tocante à questão da devolução dos valores recebidos acima do teto, seja porque não verificada a boa-fé no seu recebimento, seja porque se referem a período posterior a 18 de novembro de 2015, conforme tese fixada pelo STF, no RE 606.358/SP, Tema 257.

A esse respeito, destaco o que consta do RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO CÂMARA MUNICIPAL - Processo: TC-004402.989.22-2 - Entidade: Câmara Municipal de Álvares Machado, emitido pelo Tribunal de Contas do Município (fls. 173/174, grifos nossos):

A.3. CONTROLE INTERNO

O Sistema de Controle Interno foi regulamentado pela Lei nº 2840/14 (Arquivo 08). O Responsável pelo Controle Interno é o servidor Paulo José Villalva Martins, que ocupa o cargo efetivo de Escriturário (Arquivo 09).

Quanto a sua atuação, constatamos que, apesar da elaboração de relatórios (arquivo 10), deixou de analisar ou de emitir alertas/recomendações sobre assuntos importantes. A título de exemplo, citamos aqueles tratados nos seguintes itens deste relatório:

- **B.5.1. QUADRO DE PESSOAL**

- **B.5.1.3. REMUNERAÇÃO SUPERIOR AO TETO CONSTITUCIONAL**

- **D.1. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS RELACIONADAS À TRANSPARÊNCIA**

- **E.3. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO.**

Cabe o destaque de que o servidor que está percebendo remuneração superior ao teto constitucional (item B.5.1.3, citado acima) é o próprio responsável pelo Controle Interno. A prática, então, que deveria ser combatida pelo servidor (por atribuição do cargo) passou a beneficiá-lo.

Destarte, conforme bem consignou o Juízo *a quo*, insubsistente a alegação de boa-fé, quando o impetrante, na função de Controlador Interno da Câmara Municipal desde 2009 (fl. 229),

tinha ciência e o dever legal de fiscalizar e garantir a legalidade dos atos administrativos, incluindo a observância do teto remuneratório constitucional, de maneira que é mesmo de rigor a restituição dos valores recebidos em excesso.

Assim é que, observada a jurisprudência consolidada, e ausente violação a direito líquido e certo, deve ser mantida a sentença, tal como lançada.

Pelo exposto, **nego provimento** ao recurso.

PAOLA LORENA
Relatora