



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000385720

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2339383-38.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NOVA CASTILHO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA CASTILHO.

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), LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, LUIS SOARES DE MELLO, MAURICIO VALALA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, CAMPOS MELLO, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, RICARDO DIP E FIGUEIREDO GONÇALVES.

São Paulo, 16 de abril de 2025.

GOMES VARJÃO
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Autor: **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Réus: **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NOVA CASTILHO; PRESIDENTE DA
CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA CASTILHO**
Interessado: **ESTADO DE SÃO PAULO**

VOTO Nº 45.917

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Parágrafo 1º do art. 70 da Lei Complementar 001, de 23.01.1997, com redação dada pela Lei Complementar 218, de 12.01.2016, do Município de Nova Castilho. Previsão de que o percentual da gratificação pela investidura em função de direção ou de chefia será fixado por ato da autoridade competente de cada Poder ou dirigente superior da autarquia da fundação que atribui-la em razão do desempenho.

A remuneração dos servidores do Poder Executivo local, inclusive as gratificações e seus valores, deve ser fixada por lei em sentido estrito. Além disso, ao atribuir à autoridade concedente da gratificação a fixação do seu valor, sem definição de critérios objetivos, o dispositivo legal impugnado confere discricionariedade excessiva ao administrador público, autorizando-o a definir a aludida gratificação com base em critérios subjetivos. Afronta aos arts. 111 e 128 da Constituição Paulista caracterizada. Precedente deste C. Órgão Especial.

Ação procedente, ressalvada a irrepetibilidade.

Trata-se de ação ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo por meio da qual pretende a declaração de inconstitucionalidade do §1º do art. 70 da Lei Complementar 001, de 23.01.1997, com redação dada pela Lei Complementar 218, de 12.01.2016, do Município de Nova Castilho.

Sustenta o autor que o dispositivo legal impugnado estabelece que o percentual da gratificação devida ao servidor investido em

função de direção ou chefia será fixado por ato da autoridade competente de cada Poder ou dirigente superior da autarquia ou da fundação que a atribuir em razão do desempenho, não podendo ser superior a 50% do vencimento do servidor, e levará em consideração a complexidade e responsabilidade do desempenho exercido. Aduz que o dispositivo contraria frontalmente a Constituição Estadual à qual a produção legislativa municipal está subordinada, em razão da previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal. Alega que há afronta aos arts. 5º; 24, §2º, 1; 111; 115, II; 128; e 144 da Constituição Estadual. Assinala que qualquer dispositivo que deixe ao alvedrio do administrador público a escolha de critérios e de valores de gratificações a serem atribuídas aos servidores públicos é inconstitucional. Acrescenta que o dispositivo em questão estabelece que a gratificação pode ter valor variável, atribuindo ao administrador público a fixação do *quantum*, o que viola os princípios constitucionais. Consigna que os vencimentos e as vantagens pecuniárias dos servidores públicos devem ser determinados por lei específica, a fim de viabilizar o cumprimento do planejamento orçamentário. Defende que o C. STF e este E. Órgão Especial prestigiam a prevalência da reserva absoluta da lei no que diz respeito à remuneração dos servidores públicos e sua indelegabilidade. Observa que, ao possibilitar ao administrador público a adoção de escolha aleatória, subjetiva e pessoal diferenciada do valor para o pagamento da gratificação, o dispositivo impugnado viola os princípios da moralidade, da impessoalidade e do interesse público, uma vez que atribui ampla e excessiva discricionariedade ao administrador público, que poderá fixar a gratificação de forma imotivada ou motivada por critérios alheios ao interesse público. Assinala que o pagamento de benefícios sem critérios pré-determinados contraria o disposto nos arts. 111 e 128 da Constituição Estadual. Sob tais fundamentos, requer a suspensão liminar da eficácia do dispositivo impugnado e a procedência da ação.

O pedido liminar foi concedido (fls. 179/181).

O Prefeito de Nova Castilho defendeu a

constitucionalidade do dispositivo impugnado (fls. 195/203).

A Procuradoria Geral do Estado e a Câmara Municipal permaneceram silentes (fls. 193 e 205).

A Douta Procuradoria opinou pela procedência da ação (fls. 210/219).

É o relatório.

Trata-se de ação ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo por meio da qual pretende a declaração de inconstitucionalidade do §1º do art. 70 da Lei Complementar 001, de 23.01.1997, com redação dada pela Lei Complementar 218, de 12.01.2016, do Município de Nova Castilho, com o seguinte teor:

Lei Complementar 001, de 23.01.1997, com a redação dada pela Lei Complementar 218, de 12.01.2016:

[...]

Art. 70. Ao servidor investido em função de direção ou chefia é devida a gratificação pelo seu exercício.

§1º O percentual da gratificação pela investidura em função de direção ou chefia será fixado por ato da autoridade competente de cada Poder ou dirigente superior da autarquia da fundação que atribui-la em razão do desempenho, não podendo ser superior a 50% do vencimento do servidor, e levará em consideração a complexidade e responsabilidade do desempenho exercido.

[...]

Defende o autor que o dispositivo normativo em questão, ao deixar ao arbítrio do administrador público a fixação do valor da gratificação dos servidores investidos em cargos de direção e de chefia, viola os princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e do interesse público. Argumenta que os vencimentos e as vantagens pecuniárias dos servidores

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

públicos devem ser determinados por lei específica, a fim de viabilizar o cumprimento do planejamento orçamentário.

Com razão.

Os municípios têm autonomia para se organizar e editar normas de interesse local. Entretanto, tal autonomia não é absoluta.

O art. 128 da Constituição Bandeirante dispõe claramente que *"as vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço."*

Portanto, ao permitir que a gratificação do servidor investido em cargo de chefia ou de direção seja fixada por ato administrativo da autoridade competente de cada Poder ou dirigente superior da autarquia da fundação, a norma em análise viola o princípio da reserva legal, pois a remuneração dos servidores do Poder Executivo local, inclusive as gratificações e seus valores, deve ser fixada por lei em sentido estrito.

Ademais, ao atribuir à autoridade concedente da gratificação a fixação do seu valor em até 50% dos vencimentos do servidor beneficiado, sem definição de critérios objetivos, o dispositivo legal impugnado confere discricionariedade excessiva ao administrador público, autorizando-o a definir a aludida gratificação com base em critérios subjetivos, o que caracteriza afronta aos princípios da moralidade, impessoalidade e razoabilidade previstos no art. 111 da Constituição Paulista.

Sobre o tema, confira-se a ementa do seguinte julgado deste C. Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.521, DE 11 DE JUNHO DE 1997, DO MUNICÍPIO DE TANABI - CRIAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO MENSAL A SERVIDOR MUNICIPAL INVESTIDO EM FUNÇÃO DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO OU "ÀQUELE QUE FICA TODO O TEMPO À DISPOSIÇÃO DA

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AUTORIDADE" PARA QUE POSSAM SER CONVOCADOS PARA TRABALHAR A QUALQUER MOMENTO, DURANTE AS 24 HORAS DO DIA – SERVIDORES OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO QUE JÁ ESTÃO SUBMETIDOS A REGIME DE DEDICAÇÃO INTEGRAL AO SERVIÇO E SÃO REMUNERADOS EM RAZÃO DESSE REGIME DE TRABALHO – GRATIFICAÇÃO MENSAL QUE, NO CASO, ACARRETA MAIS UMA REMUNERAÇÃO PELO MESMO REGIME DE SERVIÇO – AUSÊNCIA, ADEMAIS, DE INDICAÇÃO DA NATUREZA ESPECIAL DO TRABALHO QUE EXIGIRIA DISPONIBILIDADE DO SERVIDOR MUNICIPAL AO SERVIÇO PÚBLICO POR 24 HORAS POR DIA – CRIAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO DE FORMA GENÉRICA - VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, MORALIDADE, FINALIDADE E DO INTERESSE PÚBLICO PREVISTOS NO ARTIGO 111 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – NÃO ATENDIMENTO AO INTERESSE PÚBLICO E ÀS EXIGÊNCIAS DO SERVIÇO PRESTADO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, COMO DETERMINA O ARTIGO 128 DA MESMA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – **PERMISSÃO, ADEMAIS, PELA LEI IMPUGNADA, DE QUE O PERCENTUAL DA GRATIFICAÇÃO SEJA FIXADO POR ATO ADMINISTRATIVO DO PREFEITO – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL – NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DO VALOR DA GRATIFICAÇÃO POR MEIO DE LEI EM SENTIDO FORMAL - ARTIGO 24, § 2º, NÚMERO 1, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – VIOLAÇÃO TAMBÉM DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES PREVISTO NO ARTIGO 5º, CAPUT E § 1º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – PERMISSÃO, ADEMAIS, DE QUE A AUTORIDADE CONCEDENTE FIXE O VALOR DA GRATIFICAÇÃO ENTRE 10% E 30% DOS VENCIMENTOS DO SERVIDOR BENEFICIADO, SEM DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA FIXÁ-LA DENTRO DESTES PARÂMETRO – AUTORIZAÇÃO PARA QUE O VALOR DA REFERIDA GRATIFICAÇÃO SEJA FIXADO DE FORMA ALEATÓRIA, VARIÁVEL, INDIVIDUAL, DIFERENCIADA E DESIGUAL COM BASE EM CRITÉRIOS SUBJETIVOS – VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E RAZOABILIDADE PREVISTOS NO ARTIGO 111 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – AÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITO EX TUNC E RESSALVA. (g.n.) (Direta de Inconstitucionalidade 2308063-04.2023.8.26.0000, Rel. Des. MATHEUS FONTES, j. 17/04/2024)**

Desta feita, de rigor o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma impugnada, com efeito *ex tunc*.

Entretanto, impende assinalar que é incabível a

devolução dos valores recebidos pelos servidores, porquanto se deram de boa-fé, sendo necessária a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

Estabelece a Lei 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, em seu art. 27:

“Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”

Na hipótese dos autos, os dispositivos legais ora declarados inconstitucionais estão em vigor há muitos anos e os servidores, que receberam os valores de boa-fé, não teriam como devolvê-los.

Assim, por razões de segurança jurídica e em conformidade com a orientação que tem prevalecido neste E. Órgão Especial, a presente declaração de inconstitucionalidade produzirá efeitos a partir da data da publicação deste julgamento, preservados os pagamentos realizados até a data da concessão da liminar porque percebidos de boa-fé.

Ante o exposto, julgo procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do §1º do art. 70 da Lei Complementar 001, de 23.01.1997, com redação dada pela Lei Complementar 218, de 12.01.2016, do Município de Nova Castilho, ressalvada a irrepetibilidade.

É meu voto.

Des. GOMES VARJÃO
Relator