



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Registro: 2025.0000434163

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Agravo Interno Cível nº 2339384-23.2024.8.26.0000/50000, da Comarca de São Paulo, em que é agravante PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são agravados PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUAIMBÊ e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUAIMBÊ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "DERAM PROVIMENTO PARCIAL AO AGRAVO INTERNO. 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), ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, AROLDI VIOTTI, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, LUIS SOARES DE MELLO, EUVALDO CHAIB, PAULO ALCIDES, MAURICIO VALALA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO E XAVIER DE AQUINO.

São Paulo, 30 de abril de 2025.

DAMIÃO COGAN

RELATOR

Assinatura Eletrônica

AGRAVO INTERNO CÍVEL nº 2339384-23.2024.8.26.0000/50000

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

AGRAVADOS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUAIMBÊ E PRESIDENTE
DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUAIMBÊ

SÃO PAULO

VOTO Nº **52.754OE**

Agravo interno em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 1,754, de 8.6.2022, do Município de Guaimbê, que “institui o Adicional de Qualificação AQ destinado aos servidores das carreiras do quadro de pessoal do Poder Legislativo do Município de Guaimbê”. Instituição do adicional pela lei de forma indistinta a todos os servidores, fixando seu não pagamento apenas na hipótese em que o curso de graduação constitua requisito para ingresso no cargo, além de impedir cumulação de adicionais. Necessidade de suspensão do pagamento da gratificação de nível universitário nos casos em que não haja aderência às funções do cargo, bem como dos servidores públicos investidos em cargos de provimento em comissão. Presença dos requisitos do “fumus boni iuris” e do “periculum in mora”. Precedentes do C. Órgão Especial. Agravo parcialmente provido para determinar a suspensão do pagamento da gratificação de nível universitário nos casos em que não haja aderência às funções do cargo, ou seja, que não se relacione às atribuições do servidor, bem como dos servidores públicos investidos em cargos de provimento em comissão.

Trata-se de agravo interno interposto pelo Procurador-Geral de Justiça em face de decisão deste Relator de fls.159/163, que indeferiu a liminar em Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta em face da Lei Municipal nº 1.754, de 8.6.2022, do Município de

Guaimbê, que “institui o Adicional de Qualificação AQ destinado aos servidores das carreiras do quadro de pessoal do Poder Legislativo do Município de Guaimbê”.

Sustenta que estão presentes os requisitos para a concessão da liminar, uma vez que não se pode desprezar o dispêndio financeiro mensal do Município com o pagamento dos benefícios flagrantemente inconstitucionais.

Aduz que há precedentes desta Corte afirmando a possibilidade de concessão da medida liminar em tais casos. Afirmar que os valores não atingem o cerne da remuneração dos servidores e que, por conseguinte, podem ter o seu pagamento cessado de plano, sem interferir na sua subsistência e, em caso de posterior improcedência do pedido, poderão ser pagos retroativamente aos servidores.

Entende também que restou demonstrado o *fumus boni iuris*, vez que a norma legal municipal impugnada não se afina com o entendimento pacificado deste Tribunal de Justiça.

Conclui pela necessidade da concessão da medida liminar para se evitar a perene ou prolongada lesão do erário.

Regularmente intimados, os agravados optaram por não apresentar contraminuta.

É o breve relatório.

O Procurador-Geral de Justiça propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, em face da Lei Municipal nº 1.754, de 8 de junho de 2022, do Município de Guaimbê, que “institui o Adicional de Qualificação – AQ destinado aos servidores das carreiras do quadro de pessoal do Poder Legislativo do Município de

Guaimbê". Sustentou que a concessão de adicional de nível universitário, de forma genérica, a todo servidor público, sem aderência às funções do cargo ou emprego, viola os princípios de moralidade, imparcialidade, igualdade, razoabilidade, finalidade e interesse público. Afirmou a impossibilidade de instituir adicional de nível universitário para servidores públicos investidos em cargo ou emprego de provimento em comissão, pois a natureza de seu provimento é política, dispensando qualificação técnico-científica, e a vantagem pecuniária se justifica apenas pela valorização do aprimoramento desse naipe a cargos de provimento efetivo que desempenham funções profissionais e técnicas. Entendeu que se a norma impugnada proíbe a outorga da gratificação a servidores públicos investidos em cargo de provimento efetivo cujo requisito de habilitação é o nível universitário, é inadmissível seu cabimento aos servidores públicos titulares de cargo de provimento efetivo se não houver aderência entre o nível universitário e o plexo de atribuições de seu cargo. Afirmou que há violação aos arts. 111, 128 e 144 da Constituição Estadual, pretendendo ao final a declaração de inconstitucionalidade da lei.

A Lei Municipal objurgada dispõe:

LEI MUNICIPAL Nº 1.754, DE 08 DE JUNHO DE 2022

"Institui o Adicional de Qualificação - AQ destinado aos servidores das Carreiras do Quadro de Pessoal do Poder Legislativo do Município de Guaimbê."

Márcia Helena Pereira Cabral Achilles, Prefeita do Município de Guaimbê, Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte lei:

Art. 1º. É instituído o **Adicional de Qualificação - AQ** destinado aos servidores das Carreiras do **Quadro de Pessoal do Poder Legislativo** do Município de Guaimbê, em razão dos conhecimentos adicionais adquiridos em ações de **diplomas de graduação ou certificados de cursos de pós-graduação, em**

sentido amplo ou estrito.

§ 1º O adicional de que trata este artigo **não será concedido quando o curso constituir requisito para ingresso no cargo.**

§ 2º Para efeito do disposto neste artigo, serão considerados somente os cursos e as instituições de ensino reconhecidos pelo Ministério da Educação, na forma da legislação.

§ 3º Serão admitidos cursos de pós-graduação em sentido amplo somente com duração mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas.

Art. 2º. O Adicional de Qualificação - AQ incidirá sobre o vencimento básico do servidor, da seguinte forma:

I - 15% (quinze por cento), em se tratando de título de Doutor:

II - 12,5% (doze virgula cinco por cento), em se tratando de título de Mestre;

III - 10% (dez por cento), em se tratando de certificado de Especialização:

IV - 7% (sete por cento), em se tratando de diploma de curso superior;

§ 1º **Em nenhuma hipótese o servidor perceberá cumulativamente mais de um percentual** dentre os previstos nos incisos I a IV do caput deste artigo.

§ 2º O adicional de qualificação será devido a partir do dia da apresentação do título, diploma ou certificado.

Art. 3º. As despesas decorrentes da execução da presente Lei Complementar serão atendidas por conta de dotações orçamentárias próprias, consignadas em orçamento, suplementadas, se necessário.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Guaimbê, 08 de junho de 2022.

Márcia Helena Pereira Cabral Achilles – Prefeita do Município.

Em uma análise na esfera de cognição sumária, verifica-se que a lei estabelece o adicional de nível universitário aos servidores do Poder Legislativo, pontuando que não será concedido quando o curso constituir requisito para ingresso no cargo, impedindo, ainda, a cumulação de adicionais.

A questão foi muito bem estudada pelo D. Procurador de Justiça Wallace Paiva Martins Junior, no artigo “Regime Jurídico dos Agentes Públicos”, *in* Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 22, nº 58, p. 129-153, Abril-Junho/2021, do qual se extrai que o **adicional de nível universitário não pode ser outorgado indiscriminadamente, sendo vedada aos servidores cujo requisito de habilitação no cargo público seja o grau superior, bem como aos servidores cuja graduação em nível superior não tenha aderência com as atribuições do cargo:**

“O adicional de nível universitário não pode ser outorgado indiscriminadamente aos servidores públicos apenas porque sejam portadores de habilitação em curso superior. Sua concessão é **vedada** (a) aos servidores públicos cujo **requisito de habilitação no cargo público seja o grau superior**, e (b) aos servidores públicos **cuja graduação em nível superior não tenha aderência com as atribuições do cargo**. No primeiro caso, evita-se a duplicidade de retribuição; no segundo, a falta de utilidade para o interesse público.”
(https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj_n58_10_regime%20jur%C3%ADdico%20dos%20agentes%20p%C3%ABlicos_2p.pdf?d=637605062417054764, acesso em 4.11.2024)

Com efeito, este C. Órgão Especial entende que o adicional de qualificação não pode ser instituído indistintamente a todos os servidores, de forma que há necessidade da graduação ter aderência com as atribuições do cargo, caso contrário não poderá ser instituída, assim como não é possível o pagamento do adicional para cargos de provimento em comissão – hipóteses em que, caso haja o pagamento, será indevido por não atendimento ao interesse público e às exigências do serviço, de acordo com o que preceituam os artigos 111 e 128, da Constituição Estadual:

“Artigo 111 - 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*.

Artigo 128 - As **vantagens** de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando ***atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço.***

Nesse sentido cita-se a doutrina de Hely Lopes Meirelles sobre os requisitos das **vantagens pecuniárias concedidas aos servidores públicos**, bem como sobre a necessidade de **especial motivo e justificativa para sua concessão**, seguindo os princípios aplicáveis à Administração Pública:

“O adicional de nível universitário é um típico adicional de função (*ex facto officii*), decorrente do caráter técnico de certas atividades da Administração, que exigem conhecimentos especializados para serem bem realizadas. Por sua natureza, deve incorporar-se ao vencimento, mas essa integração tem sido evitada pela legislação pertinente das três esferas administrativas, que o classificam, equivocadamente, como “*gratificação*”.

Desde que a finalidade institucional deste adicional é propiciar melhor remuneração aos profissionais diplomados em curso superior, de cuja habilitação se presume a maior perfeição técnica de seu trabalho, não se justifica sua extensão a servidores leigos, embora exercendo funções especializadas ou ocupando cargos reservados a titulares de nível universitário.

A ampliação dessa vantagem aos não diplomados, sobre ser um contrassenso, prejudicaria os objetivos que a Administração teve em vista quando a destinou unicamente aos diplomados em curso superior, excluindo de seus benefícios até mesmo os habilitados em cursos de grau médio.

Finalmente, é de se observar que não basta seja o servidor titular de diploma de curso superior para o auferimento da vantagem de nível universitário; é necessário que esteja desempenhando função ou exercendo cargo para o qual se exige o diploma de que é portador. O que a Administração remunera não é a habilitação universitária em si mesma; é o trabalho profissional realizado em decorrência dessa

habilitação, e da qual se presume maior perfeição técnica e melhor rendimento administrativo. (Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. Direito Administrativo Brasileiro. 42 ed./atual. Até a Emenda Constitucional 90, de 15.8.2015. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 608).

A vantagem relativa a nível universitário configura-se como adicional de função, pagos em decorrência da natureza especial da função gratificação – esta concedida em face das condições excepcionais do servidor – conclusão de curso universitário.

Como salientado, as vantagens pecuniárias concedidas aos servidores públicos devem encontrar fundamento em fatos ou situações de interesse administrativo e relacionadas com a prestação de serviço ou especial situação do servidor, sendo defeso à Administração criar vantagens que desobedecem aos princípios jurídicos que a norteiam sob pena de se constituírem ilegalmente, devendo ser extirpadas do ordenamento jurídico.

O adicional previsto nos dispositivos contestados confere direito ao recebimento de adicional universitário de **maneira genérica aos servidores públicos, pelo simples fato de possuírem esse grau de escolaridade**, o que equivale, na prática, à fixação de benefício sem indicação de fundamento, e contraria, ademais, o disposto no art. 128 da Constituição do Estado, através do qual “as vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço”, bem como os princípios da igualdade, da razoabilidade e da moralidade, previstos no art. 111 da Constituição Paulista.

Nesse sentido a jurisprudência deste C. Órgão Especial:

“Adicional de remuneração sobre o salário base do cargo,

a título de gratificação, por **curso superior. Adicional concedido de modo genérico, indistinto e universal. Inadmissibilidade. Remuneração que deve considerar a aderência entre o nível de qualificação e as atribuições do cargo. Doutrina. Violação ao interesse público e às exigências do serviço. Inteligência dos arts. 111 e 128 da CE.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2089396-22.2021.8.26.0000; Relator (a): Tasso Duarte de Melo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/09/2022; Data de Registro: 09/09/2022)

“Concessão genérica de adicional de qualificação a servidores públicos que possuam diploma universitário, sem critérios objetivos determinados. Violação dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade e interesse público. Vantagem pecuniária que deve ser orientada única e exclusivamente à valorização do profissional cujo grau universitário tenha correlação lógica e direta com as atribuições elementares ao cargo. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2205976-09.2019.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/01/2020; Data de Registro: 03/02/2020)

Assim, este relator considerou que, tratando-se de verba alimentar, com a qual os servidores daquele Poder contam e já recebem pelo período de dois anos, tornar-se-ia temerária a concessão da liminar nos moldes em que pretendida, prejudicando aqueles servidores que preenchem os requisitos para o recebimento do adicional.

Considerando que a lei já preceitua que não será concedido o adicional na hipótese em que o curso de graduação constituir requisito para ingresso no cargo, impedindo, também, a cumulação de adicionais, deve ser dado parcial provimento ao agravo para determinar a suspensão do pagamento da gratificação de nível

universitário nos casos em que não haja aderência às funções do cargo, ou seja, que não se relacione às atribuições do servidor, bem como dos servidores públicos investidos em cargos de provimento em comissão.

Isso posto, **dá-se parcial provimento ao agravo interno cível para determinar a suspensão do pagamento da gratificação de nível universitário nos casos em que não haja aderência às funções do cargo, ou seja, que não se relacione às atribuições do servidor, bem como dos servidores públicos investidos em cargos de provimento em comissão.**

*José **Damião** Pinheiro Machado **Cogan***
Desembargador Relator