



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000440322

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0002613-37.2024.8.26.0362, da Comarca de Mogi-Guaçu, em que é apelante MARIA ELISETE FERNANDES AMARO, é apelado MUNICÍPIO DE ESTIVA GERBI.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 2ª 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 CLAUDIO AUGUSTO PEDRASSI (Presidente) E CARLOS VON ADAMEK.

São Paulo, 6 de maio de 2025.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

2ª Câmara – Seção de Direito Público

Apelação Cível nº 0002613-37.2024.8.26.0362

Apelante: MARIA ELISETE FERNANDES AMARO

Apelado: MUNICÍPIO DE ESTIVA GERBI

Comarca/Vara: MOGI GUAÇU / 2ª VARA CÍVEL

Juiz prolator: SÉRGIO AUGUSTO FOCESATO

VOTO Nº 32.902

Servidora pública municipal – Município de Estiva Gerbi – Pretensão de recálculo do salário no momento da contratação, para que corresponda a 1,5 do salário-mínimo então vigente, nos termos do art. 106, V da redação original da Lei Orgânica do Município, a ser posteriormente ajustado conforme reajustes efetivamente concedidos pelo Município – Norma revogada com efeitos “ex tunc” pela Emenda nº 22 à LOM, de 2018 – Confirmação pelo Plenário do E. TRT da 15ª Região, que reconheceu a inconstitucionalidade da norma original por vício de iniciativa – Não fosse isso, o inciso tratava do valor mínimo dos “vencimentos”, não do salário base, devendo ser incluída a totalidade da remuneração recebida – Por fim, eventual pretensão de vinculação ao salário-mínimo (implícita nos cálculos apresentados) é contrária à Súmula Vinculante nº 04 – Recurso desprovido, nesta parte;

Pedido subsidiário – Salário base inferior ao salário-mínimo – Pretensão de pagamento de diferenças – Inadmissibilidade – Conforme SV nº 16, “os artigos 7º, IV, e 39, § 3º (redação da EC 19/98), da Constituição, referem-se ao total da remuneração percebida pelo servidor público” – Existência de outras verbas recebidas em caráter remuneratório que devem ser consideradas – Não demonstrado período em que a remuneração foi inferior ao mínimo constitucional – Recurso desprovido, nesta parte; Recurso da autora desprovido.

Trata-se de ação originalmente ajuizada como Reclamação Trabalhista junto à Justiça do Trabalho. A autora, MARIA ELISETE FERNANDES AMARO, é servidora pública celetista

trabalhando junto ao MUNICÍPIO DE ESTIVA GERBI. Alega que o Município não cumpriu o disposto na redação original do art. 106, V de sua Lei Orgânica, que até 2018 previa um piso de vencimentos de 1,5 salários-mínimos. Requer o recálculo de seu salário base a partir da aplicação do piso no momento da contratação, e posteriormente reajustado conforme as leis municipais subsequentes. Subsidiariamente, requer o pagamento da diferença entre o seu salário base e o salário-mínimo nacional, que tampouco teria sido observado pelo Município.

A ação foi inicialmente julgada parcialmente procedente na justiça trabalhista (fls. 157/167), mas em segundo grau o E. TRT da 15ª Região reconheceu a incompetência material nos termos do Tema nº 1.143 do STF (fls. 251/253). Na Justiça Estadual os autos foram inicialmente encaminhados à Vara do Juizado Especial Cível de Mogi Guaçu, que por sua vez se pronunciou incompetente em razão do valor da causa (fls. 321). Remetidos os autos à 2ª Vara Cível da mesma comarca, a ação foi julgada improcedente (fls. 330/334). Os Embargos de Declaração interpostos (fls. 337/342) foram rejeitados (fls. 352/353).

Recorre a autora, alegando a nulidade da r. sentença e, no mérito, reiterando a argumentação inicial (fls. 357/369).

O recurso foi regularmente processado, mas não contrariado (fls. 377).

Não houve manifestação de oposição ao julgamento virtual.

É o relatório.

De início, necessário identificar os contornos do pedido.

Reconhecendo, desde a petição inicial, a impossibilidade de vinculação dos vencimentos ao salário-mínimo nos termos da Súmula Vinculante nº 04, a autora requereu que o piso do art. 106, V da Lei Orgânica fosse aplicado uma única vez, no momento da contratação. Sobre o valor assim obtido seriam aplicados os reajustes efetivamente concedidos pelo Município desde então. Nesses termos, a princípio teria razão a autora em seus embargos de declaração de fls. 337/342, em que indicou suposto erro de interpretação na r. sentença.

Ocorre que, instada pelo Juízo do Juizado Especial a apresentar os cálculos dos valores que entendia devido (fls. 262/263), a autora apresentou cálculos que acompanharam a variação do salário-mínimo nacional (fls. 295/318), como bem apontado pelo réu em resposta aos embargos (fls. 348/351). Assim, considerando que “*a interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé*” (CPC, art. 322, § 2º), não se pode acolher a preliminar de nulidade da sentença, que adotou interpretação razoável da pretensão inicial a partir dos cálculos apresentados pela própria autora.

No mais, foi formulado pedido alternativo,

consistente no pagamento das diferenças entre o salário base e o salário-mínimo.

De toda forma, considerando-se qualquer das formulações do pedido principal, ou ainda o pedido alternativo, a ação era mesmo improcedente.

O pedido principal é baseado na redação original do art. 106, V da Lei Orgânica Municipal (fls. 55):

Artigo 106º - A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que se trata o § 4º do artigo 39, somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

(...)

V - Os vencimentos dos servidores será de pelo menos 1 e ½ salário mínimo capaz de atender as necessidades vitais básicas.

(sic)

Ocorre que o inciso foi revogado “com efeito ‘ex tunc’” pela Emenda nº 22 à LOM, de 05 de setembro de 2018 (fls. 123):

Art. 1º - Fica revogado, com efeito “ex tunc”, o inciso V do artigo 106 da Lei Orgânica do Município de Estiva Gerbi.

A incomum revogação “ex tunc” foi objeto de questionamento judicial, mas foi declarada constitucional pelo Plenário do C. Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região na Arguição de

Inconstitucionalidade nº 0009428-95.2022.5.15.0000, sob o fundamento de que a norma revogada padecia, ela própria, de inconstitucionalidade formal¹:

ARGUIÇÃO *DE*
INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ESTIVA GERBI. EMENDA Nº 22/2018 À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. EXPRESSÃO "COM EFEITO 'EX TUNC'" CONSTANTE NO ARTIGO 1º DA EMENDA. REVOGAÇÃO DE DISPOSITIVO DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL INCONSTITUCIONAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA. . É constitucional a expressão " com efeito 'ex tunc' " contida no artigo 1º da Emenda nº 22/2018 à Lei Orgânica do Município de Estiva Gerbi que revogou o inciso V do artigo 106 da Lei Orgânica Municipal.

(...)

Nada obstante, melhor analisando o caso, concludo, na esteira do entendimento uníssono da Comissão de Jurisprudência deste E. Tribunal Regional da 15ª Região, que o inciso V do artigo 106 da Lei Orgânica Municipal carecia de eficácia para criar aumento de despesa em decorrência de fixação de piso salarial superior ao mínimo nacional, padecendo de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, nos termos da Tese de Repercussão Geral nº 223 do STF.

Deveras, cediço que a iniciativa para a propositura de projetos de lei que versem sobre a remuneração de servidores públicos municipais é do prefeito respectivo, conforme preveem os arts. 37, X e 61, § 1º, II, "a", da CRFB, cuja aplicação se dá por simetria constitucional.

Conforme adiantado, o piso salarial mínimo foi estabelecido na Lei Orgânica do Município de Estiva Gerbi, que remonta ao ano de 1993. Todavia, a despesa financeira dele decorrente jamais foi prevista, de modo que a lei, nesse particular, não surtiu efeitos aos servidores. Não por acaso, a autora da ação originária pretende, justamente, o recebimento das diferenças salariais pertinentes.

Nesse aspecto, peço vênias para citar e adotar como razões de decidir os seguintes trechos do parecer exarado pela Comissão de Jurisprudência deste E. Regional:

A Lei Orgânica do Município tratou do

¹ <https://pje.trt15.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/0009428-95.2022.5.15.0000/2#ae5c210>

tema do ponto de vista da criação do direito, mas é inconstitucional e ineficaz a inserção de normas que disponham sobre o regime jurídico de servidores e concedam vantagens que impliquem despesas, por defeito de iniciativa, frente aos termos do artigo 61, § 1º, inciso II da Constituição Federal.

E é evidente que a fixação de piso salarial superior ao salário mínimo nacional implica em aumento de despesas ao erário.

Sendo a iniciativa de lei cuidando de vencimentos, regime jurídico e vantagens de servidores públicos privativa do chefe do Poder Executivo, não é válida a norma legal promulgada pela Casa Legislativa Municipal nesse sentido.

A norma editada pela L.O.M. não pode gerar despesa, o que acarreta sua nulidade por afronta expressa ao texto constitucional no ponto em que define as regras de competência do processo legislativo.

O E. STF vem decidindo, de forma reiterada e pacífica, no sentido de que as regras sobre processo legislativo constantes da Constituição são de observância obrigatória pelos estados e municípios, em obediência ao princípio da independência e harmonia dos poderes e da simetria constitucional.

(...)

No caso dos autos, o inciso V do artigo 106 da Lei Orgânica Municipal carecia de eficácia para criar aumento de despesa em decorrência de fixação de piso salarial superior ao mínimo nacional, padecendo de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, nos termos da Tese de Repercussão Geral nº 223 do STF.

Dessa forma, a revogação do dispositivo legal questionado se reveste, diante da inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, de efeitos ex tunc, independente de se fazer constar a expressão de forma literal no artigo 1º da Emenda nº 22 à Lei Orgânica do Município de Estiva Gerbi.

O entendimento foi objeto de Súmula daquele Tribunal², publicada em 19.02.2024:

² <https://trt15.jus.br/jurisprudencia/sumulas>

144 - "MUNICÍPIO DE ESTIVA GERBI. EMENDA Nº 22/2018 À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. EXPRESSÃO "COM EFEITO 'EX TUNC'" CONSTANTE NO ARTIGO 1º DA EMENDA. REVOGAÇÃO DE DISPOSITIVO DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL INCONSTITUCIONAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA." (RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA nº 001/2024, de 15 de fevereiro de 2024 – Divulgada no DEJT - Caderno Judiciário de 16/02/2024, pág. 1431, DEJT de 19/02/2024, pág. 1921 e DEJT de 20/02/2024, págs. 729 e 730)

De fato, a jurisprudência do C. Órgão Especial deste Tribunal de Justiça é harmônica em relação à impossibilidade de disposição sobre benefícios remuneratórios a servidores públicos em Lei Orgânica, remetendo igualmente à tese do Tema 223 do STF, segundo a qual *“É inconstitucional, por afrontar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a normatização de direitos dos servidores públicos em lei orgânica do Município”*. E.g.:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Bananal. Art. 120, incisos I a IV, da Lei Orgânica do Município. Instituição de vantagens pecuniárias a servidores públicos municipais. Promoção, licença-prêmio e sexta-parte. Ação proposta pelo Prefeito daquele Município aduzindo inconstitucionalidade formal por afronta a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Lei Orgânica que disciplina regime jurídico de servidores é incompatível com a regra da reserva da iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, mostrando descompasso com o princípio da separação dos poderes. Violação aos artigos 5º, 24, § 2º, 4, e 144, da Constituição Estadual. Tema 223 de Repercussão Geral, do C. STF. Agravo interno prejudicado. Ação procedente, com modulação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2174125-44.2022.8.26.0000; Relator (a): Damião Cogan; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/10/2022; Data de Registro: 01/11/2022)

Inexistentes, portanto, os efeitos jurídicos da norma em que a autora fundamentou a pretensão inicial, desde a sua edição, o que bastaria para o julgamento de improcedência da ação.

Ademais, como observou a r. sentença, o pedido formulado de acordo com os cálculos de fls. 295/318 implica vinculação do salário-base da autora à variação do salário-mínimo nacional, o que é categoricamente vedado pela parte final do art. 7º, IV da Constituição Federal, como reconhecido na Súmula Vinculante nº 04: *“Salvo nos casos previstos na Constituição, o salário mínimo não pode ser usado como indexador de base de cálculo de vantagem de servidor público ou de empregado, nem ser substituído por decisão judicial”*.

Os cálculos envolvem atualizações do salário-mínimo posteriores a 2018, de forma que a pretensão implicaria ainda a aplicação contínua da norma do art. 106, V da LOM após a data de sua revogação. Ora, é pacífica a jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal no sentido de que não tem o servidor público direito adquirido a regime jurídico remuneratório, observada a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos (temas 24 e 41 de Repercussão Geral). A previsão do art. 468 da CLT não é oponível ao poder público para o fim de negar validade a alterações legislativas, considerando que o benefício reclamado pela autora não é previsto na CLT, mas em lei municipal (revogada) de natureza administrativa, prevalecendo as normas de cunho de direito público, o que inclusive determinou a competência da Justiça Estadual para o julgamento nos termos do Tema 1143.

Não fosse isso, ainda que entendido nos termos descritos na petição inicial, o pedido é contrário à própria redação da norma invocada. O antigo inciso V do art. 106 da LOM tratava dos “*vencimentos*” dos servidores, do que se entende a totalidade das verbas que compõem a remuneração. A autora, por outro lado, pretende que a regra seja aplicada apenas ao salário base. Nota-se que, a partir da informação inicial do valor que entende devido (R\$ 1.017,00 quando da contratação em 2013 – fls. 4) e das informações sobre os reajustes concedidos no Município (fls. 95), o valor pretendido corresponderia a cerca de R\$ 1.313 em 2023, o que é inferior à soma das verbas que compunham os *vencimentos* da servidora conforme demonstrativo de fls. 18.

Com efeito, mesmo a aplicação simples do salário-mínimo previsto nos artigos 7º, IV e 39, § 3º da Constituição não deve levar em conta apenas o salário base, mas o total da remuneração. Novamente, o entendimento foi sumulado pelo STF, desta feita na Súmula Vinculante nº 16: “*Os artigos 7º, IV, e 39, § 3º (redação da EC 19/98), da Constituição, referem-se ao total da remuneração percebida pelo servidor público*”.

Não se ignora que a autora entende que as verbas denominadas “abono provisório” (LCM nº 426/20, fls. 19/20) e “gratificação por assiduidade” (Lei nº 138/95, fls. 21) teriam natureza indenizatória. No entanto, não se vislumbra o que os benefícios estariam a indenizar. As verbas são pagas regularmente pelo simples exercício

das funções normais do cargo, embora com previsão de hipótese de suspensão do pagamento por “mau serviço prestado” (LCM 426/20) ou inassiduidade (Lei 138/95). De fato, embora sustente que não são fazem parte da remuneração normal, a autora sequer alegou que houve períodos em que deixaram de ser pagas, ou em que sua remuneração total tenha ficado abaixo do salário-mínimo nacional.

Por todo o exposto, fica mantida a improcedência integral da ação, com acréscimo de fundamentos. Nos termos do art. 85, § 11 do CPC, os honorários sucumbenciais ficam majorados para 11% do valor atribuído à causa, sempre observados os benefícios da gratuidade judicial.

Para fins de prequestionamento, tem-se por inexistente violação a qualquer dispositivo constitucional ou infraconstitucional invocado e pertinente à matéria em debate.

Por esses fundamentos, pelo meu voto, nego provimento ao recurso.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI

Relatora