



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000448108

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 0003656-91.2025.8.26.0000, da Comarca de Araraquara, em que é suscitante 7ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "ACOLHERAM A ARGUIÇÃO. V.U.", de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, GERALDO WOHLERS, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, AROLDI VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT E RENATO RANGEL DESINANO.

São Paulo, 7 de maio de 2025.

AFONSO FARO JR.
Relator
Assinatura Eletrônica

Arguição de inconstitucionalidade nº 0003656-91.2025.8.26.0000

Suscitante: 7ª Câmara de Direito Público

Interessados: Selma Cristina Rodrigues de Oliveira / Município de Araraquara / Presidente da Câmara Municipal de Araraquara / Prefeito do Município de Araraquara

Voto nº 0081

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Arts. 5º e 9º da Lei nº 8.318/14, do Município de Araraquara – Previsão de pagamento de gratificação a servidores públicos municipais sem estabelecimento de critérios objetivos – Delegação da regulamentação da premiação ao Poder Executivo – Violação do princípio de reserva de lei, art. 37, X, da Constituição Federal, e art. 144 da Constituição Estadual – Ausência de observância ao interesse público e às exigências do serviço, em desacordo ao art. 128 da Constituição Estadual – Precedentes deste C. Órgão Especial – Inconstitucionalidade reconhecida.

INCIDENTE ACOLHIDO.

Vistos.

Trata-se de arguição de inconstitucionalidade suscitada pela C. 7ª Câmara de Direito Público nos autos da apelação nº 0009323-15.2023.8.26.0037, recurso este interposto contra sentença proferida em reclamação trabalhista ajuizada por Selma Cristina Rodrigues de Oliveira.

Segundo o relatório da sentença, a autora ajuizou a ação “alegando que, em 02 de outubro de 2014, o Município instituiu o Programa Nota Fiscal Araraquarense por meio da Lei nº 8.318/2014, estipulando em favor dos servidores lá mencionados gratificação pecuniária, cujo valor foi estabelecido pela Portaria Municipal nº 24.365/2016. Que referida gratificação foi paga à parte autora de

julho/2016 a abril/2018, sendo o pagamento suspenso a partir de maio para fins de auditoria. Ocorre que o pagamento não foi retomado, violando o direito do servidor. Pleiteia, assim, a condenação da parte ré para implementar novamente a gratificação nos vencimentos da requerente, com o pagamento das parcelas vencidas desde a suspensão” (fls. 943). A r. sentença julgou improcedente o pedido, tendo em vista que “a Lei nº 8.318/2014, que instituiu o 'Programa Nota Fiscal Araraquense' criou, em seu art. 5º, a gratificação vinculada ao referido programa; entretanto, a norma não dispõe de nenhum elemento objetivo para aferir o valor da prestação pecuniária, revelando, dessa forma, a necessidade de regulamentação, conforme, aliás, consubstanciado nos artigos 6º e 9º da mesma lei” e, ainda, “que a regulamentação dos critérios de pagamento da gratificação deveriam ter sido criadas por lei específica, e não por portaria” (fls. 944).

Interposto recurso de apelação (fls. 951/966), este foi distribuído à C. 7ª Câmara de Direito Público que, por acórdão de fls. 976/983, entendeu que “há indícios de inconstitucionalidade dos artigos 5º e 9º da Lei Municipal nº 8.318/2014, que aparentemente violam o artigo 37, X, da Constituição Federal e os artigos 111 e 128 da Constituição Estadual” e suscitou o presente incidente (fls. 983).

O Presidente da Câmara Municipal de Araraquara manifestou-se pela improcedência da arguição de inconstitucionalidade e, em caráter subsidiário, pelo reconhecimento da irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé (fls. 993/999).

O Prefeito do Município de Araraquara manifestou-se às fls. 1.001/1.006 pela improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade, pois foi observado o devido processo legislativo, não podendo haver ingerência do Poder Judiciário na função administrativa do município de se auto-organizar.

A D. Procuradoria-Geral de Justiça opinou pelo reconhecimento da inconstitucionalidade dos arts. 5º e 9º da lei em apreço (fls. 1.055/1.058).

É o relatório.

Como visto, a C. 7ª Câmara de Direito Público identificou indícios de inconstitucionalidade nos arts. 5º e 9º da Lei nº 8.318/14, do Município de Araraquara, que violariam o art. 37, inc. X¹, da Constituição Federal, e os arts. 111² e 128³ da Constituição Estadual.

Assim dispõe a lei objeto da presente arguição de inconstitucionalidade, com destaque para os arts. 5º e 9º:

“LEI MUNICIPAL Nº 8.318, DE 2 DE OUTUBRO DE 2014

Institui o Programa 'Nota Fiscal Araraquarense', com o objetivo de estimular a cidadania fiscal e incentivar o Programa de Arrecadação Tributária do Município. Dispõe ainda sobre a criação do sistema de premiação para tomadores de serviços sujeitos ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN.

O Prefeito do Município de Araraquara, Estado de São Paulo, no exercício de suas atribuições legais, e de acordo com o que aprovou a Câmara Municipal, em sessão ordinária de 30 de setembro de 2014, promulga a seguinte lei:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nota Fiscal Araraquarense, que permitirá a premiação para os cidadãos que solicitarem a Nota Fiscal de Serviços Eletrônica - NFS-e.

Art. 2º A premiação se dará através de sorteios dos cupons gerados eletronicamente aos tomadores de serviços que solicitarem Nota Fiscal de Serviços Eletrônica - NFS-e de serviços prestados no Município de Araraquara e que estiverem devidamente identificados na Nota Fiscal emitida.

Art. 3º Para participação nos sorteios de prêmios do Programa Nota Fiscal Araraquarense o tomador de serviços, identificado na

¹ X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 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;

² Art. 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.

³ Art. 128 - As vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Nota Fiscal de Serviços Eletrônica - NFS-e deverá providenciar seu cadastro, em local próprio no sítio eletrônico www.araraquara.sp.gov.br da Prefeitura Municipal, uma única vez.

§ 1º O Imposto Sobre Serviços de qualquer Natureza - ISSQN correspondente à Nota Fiscal de Serviços Eletrônica - NFS-e, deverá estar devidamente quitado por ocasião do sorteio, para que ocorra a geração do cupom ao tomador dos serviços identificado na Nota emitida.

§ 2º São tomadores de serviços, beneficiados por essa lei, somente as pessoas físicas, residentes ou não na cidade de Araraquara, cadastradas no site citado no caput deste artigo.

§ 3º Não farão jus à participação em sorteios o Chefe do Executivo, Vice-Prefeito, Secretários das pastas da administração municipal, bem como os servidores municipais lotados na Coordenadoria Executiva de Planejamento, da Secretaria Municipal de Planejamento e Participação Popular; na Coordenadoria Executiva de Administração Tributária; na Coordenadoria Executiva de Consolidação da Dívida Ativa e na Coordenadoria Executiva Financeira, da Secretaria Municipal de Gestão e Finanças; e na Controladoria Geral do Município.

§ 4º Para o tomador de serviços sorteado receber a premiação, não poderá possuir débitos tributários ou não, com o Município de Araraquara, excetuando-se as situações de exigibilidade suspensa, nos termos da legislação tributária.

Art. 4º Cabe à Secretaria Municipal de Gestão e Finanças, à Secretaria Municipal de Planejamento e Participação Popular e à Controladoria Geral do Município de Araraquara a fiscalização dos atos de realização dos sorteios e seus desdobramentos, devendo, dentre outras providências, suspender ou cancelar a realização dos mesmos, quando houver indícios de irregularidades.

Art. 5º Com a implantação do 'Programa', os servidores efetivos lotados na Coordenadoria Executiva de Planejamento, da Secretaria Municipal de Planejamento e Participação Popular; na Coordenadoria Executiva de Administração Tributária, na Coordenadoria Executiva de Consolidação da Dívida Ativa e na

Coordenadoria Executiva Financeira, da Secretaria Municipal de Gestão e Finanças; e na Controladoria Geral do Município receberão um incentivo a título de gratificação pecuniária sobre seus vencimentos.

Art. 6º Cabe ao Poder Executivo a divulgação detalhada do programa, além de implementação de campanha que incentive a cidadania fiscal, esclarecendo e orientando a população sobre o direito e o dever de exigir notas fiscais.

Art. 7º Os prestadores de serviços ficam obrigados a fixar cartazes orientadores, fornecidos pelo Município, em local visível de seus estabelecimentos, esclarecendo a população sobre a necessidade de se exigir notas fiscais de prestação de serviços.

Art. 8º Fica instituída a 'Comissão Especial da Nota Fiscal Araraquarense', a ser nomeada por Decreto do Executivo, com o objetivo de acompanhamento e controle do 'Programa Nota Fiscal Araraquarense', que deverá, obrigatoriamente, ser composta por membros do Poder Público e representantes de entidades de classe.

Art. 9º O Poder Executivo regulamentará a premiação e demais normas do 'Programa' por meio de Decreto.

Art. 10. As dotações orçamentárias para execução desta lei estarão previstas na LOA-2015, a cada ano consecutivamente, compatibilizadas nas demais peças orçamentárias.

Art. 11. Esta lei entrará em vigor a partir de 1º janeiro de 2015.”
(fls. 109/110, g.n.)

Por sua vez, o Decreto Municipal nº 10.882, de 15/04/15, regulamentou o Programa Nota Fiscal Araraquarense, definiu critérios para participação nos sorteios, nomeou a comissão organizadora e estabeleceu os meses em que seriam realizados os sorteios: agosto de 2015 (1º sorteio), novembro de 2015 (2º sorteio), dezembro de 2015 (3º sorteio) e janeiro de 2016 (4º sorteio).

Posteriormente, o Decreto nº 11.125, de 18/03/16, alterou a data do 4º sorteio para março de 2016. E o Decreto nº 11.184, de 27/06/16, assim estipulou:

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 1º O artigo 11 do Decreto 11.125, de 16 de março de 2016, que alterou o Decreto 10.882, de 15 de abril de 2015, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 11. O Poder Executivo realizará sorteios previstos para as seguintes datas:

1º Sorteio: Agosto de 2016 – “Aniversário da Cidade” - cupons registrados e gerados eletronicamente entre abril e julho de 2016; 2º Sorteio: Dezembro de 2016 – “Especial de Natal” - cupons registrados e gerados eletronicamente entre abril e dezembro de 2016.

Parágrafo único. As datas de sorteio, quantidade de sorteados e valores a premiar serão determinados pelo titular da Secretaria da Fazenda Municipal.

Art. 2º Fica regulamentada a gratificação pecuniária devida aos servidores em efetivo exercício na Secretaria da Fazenda Municipal, conforme previsto no artigo 5º da Lei nº 8318/2014, a ser paga mensalmente, cuja normatização e parametrização será determinada por Portaria específica exarada pelo Prefeito Municipal ou pelo titular da Secretaria da Fazenda Municipal.”
(g.n.)

De seu turno, a Portaria nº 24.365, de 01/06/16, do Prefeito Municipal (fls. 115/118), nomeou comissão, estabeleceu os valores dos prêmios a serem sorteados à população e, quanto à gratificação dos servidores, assim dispôs:

“XIII – De acordo com o art. 5º da Lei nº 8318/2014 e o art. 2º do Decreto 11.184 de 27 de junho de 2016, os servidores em efetivo exercício na Secretaria da Fazenda Municipal, desde que não participe de outro tipo de gratificação, terão direito a seguinte forma de pontuação e respectivo valor de remuneração:

Pontos alcançados no mês	Quantidade de UFM
100	01
200	02
300	03
400	04
500	05
600	06

700	07
800	08
900	09
Acima de 1.000	10

XIV – As planilhas com os parâmetros de pontuação por atividade realizada será composta pelas gerências contempladas, submetidas aos respectivos Coordenadores Executivos e posteriormente ao titular da Secretaria da Fazenda Municipal para validação de critérios e valoração, considerando-se que a avaliação será individual e coletiva dentro de cada gerência.” (fls. 117/118, g.n.)

Por fim, a Portaria nº 01/18, de 30/05/18, do Secretário Municipal de Gestão de Finanças, suspendeu o pagamento das gratificações e determinou apuração do desempenho dos servidores que as perceberam no período de janeiro de 2017 a maio de 2018.

Pois bem.

Das disposições transcritas, infere-se que a Lei Municipal nº 8.318/14 não estabeleceu critérios objetivos para o pagamento da gratificação pecuniária a seus servidores, conforme se verifica em seu art. 5º, delegando ao Poder Executivo a regulamentação da premiação (art. 9º).

Segundo o disposto no inc. X do art. 37 da Constituição Federal, a remuneração dos servidores públicos somente pode ser fixada ou alterada por lei. E conforme o art. 144⁴ da Constituição do Estado de São Paulo, os Municípios deverão observar os princípios estabelecidos tanto na Constituição Federal, quanto na Constituição Estadual.

Sendo assim, os arts. 5º e 9º da lei em comento não poderiam delegar a decretos e portarias a definição de balizas para o pagamento de referida gratificação aos servidores municipais. Além disso, nem mesmo o decreto e a portaria acima transcritos

⁴ Art. 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

estabeleceram parâmetros para obtenção de pontuação e respectivo recebimento da gratificação, deixando a critério de cada gerência.

Outrossim, não se verifica, em referidas normas, observância ao interesse público e às exigências do serviço, em desacordo ao art. 128 da Constituição Estadual, que estabelece que *“as vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço”*.

Patente, portanto, a inconstitucionalidade dos arts. 5º e 9º da Lei Municipal nº 8.318/14, do Município de Araraquara.

Na mesma esteira, o parecer da D. Procuradoria-Geral de Justiça:

“Examinando-se os dispositivos, nota-se que instituíram uma vantagem remuneratória, porém não de forma completa, já que trouxeram previsão no sentido de que ato normativo secundária – decreto do Poder Executivo – fixaria os critérios e até mesmo o seu valor.

De fato, as normas possibilitam a fixação de gratificação em *quantum* variável pelo Chefe do Poder Executivo, a violar a reserva legal, por versar a normativa sobre remuneração, vulnerando, ainda, o postulado da separação de poderes.

Ademais, viabiliza a estipulação de gratificação em valores diferentes para servidores que exercem a mesma função, em agravo à moralidade.

Comprovada, pois, a ofensa ao disposto nos arts. 5º, 24, § 2º, 1, e 111 da Constituição Estadual.

Face ao exposto, opino pelo reconhecimento da inconstitucionalidade dos arts. 5º e 9º da lei em apreço.” (fls. 1.057)

Assim já decidiu este C. Órgão Especial em casos semelhantes:

“Arguição de Inconstitucionalidade. Acolhimento. Lei Complementar n. 82/2009 do município de Turiúba. Fixação de gratificações por portaria do Prefeito, adotadas a critério deste frações que podem variar de 5 a 50%. Afronta à separação de poderes. Desatendimento dos critérios de moralidade, eficiência e razoabilidade. Violação dos artigos 5º; 24, § 2º, n. 1; 111; 128 e 144 da Constituição Estadual. Incidente de arguição provido.” (Incidente de arguição de inconstitucionalidade nº 0001913-51.2022.8.26.0000; Relator Roberto Solimene; j. 06/04/22)

“INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1) Portarias nº 377/97, 587/97, 187/98, 191/98, 113/00 do Município de Itapira, que dispõem sobre a concessão de gratificação e seu valor a servidores municipais. Dispositivos que cuidam de **matéria referente à remuneração de servidor público e que, portanto, está submetida à reserva de lei formal. Vedada, assim, a sua disciplina por meio de Portaria. Violação ao art. 37, X da Constituição Federal;** 2) Leis Municipais nº 3.125/99, 3.598/04 e 3.587/03 (art. 2º). **Concessão de gratificação e estabelecimento de sua remuneração sem critérios objetivos e por discricionariedade do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade reconhecida. Violação aos princípios da razoabilidade, moralidade, legalidade e interesse público.** Normas instituídas com o objetivo único de beneficiar determinados servidores públicos, o que também viola o princípio da impessoalidade. Afronta aos artigos 111, 128 e 144 da Constituição Paulista. Arguição acolhida.” (Incidente de arguição de inconstitucionalidade nº 0021895-56.2019.8.26.0000; Relatora Cristina Zucchi; j. 30/09/20, g.n.)

Destarte, inegável que a gratificação arbitrada por critério exclusivo do chefe do Poder Executivo, bem como de seus secretários e gerentes, e, portanto, sem a especificação por lei das atividades e de critérios objetivos, é inconstitucional, conferindo aumento indireto de remuneração, alheio aos parâmetros de razoabilidade, moralidade, impessoalidade, interesse público e necessidade do serviço, princípios que devem nortear a concessão de vantagens pecuniárias aos servidores públicos.

De rigor, pois, o reconhecimento da inconstitucionalidade dos arts. 5º e 9º, da Lei Municipal nº 8.318/14, do Município de Araraquara.

Por fim, quanto ao pedido subsidiário do Presidente da Câmara Municipal de Araraquara a respeito da irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé, a ressalva não se aplica ao caso concreto (controle difuso de constitucionalidade em ação para proteção de direito individual).

Ante o exposto, acolhe-se a arguição para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 5º e 9º da Lei nº 8.318/14, do Município de Araraquara, determinando-se o retorno dos autos à Câmara suscitante.

AFONSO FARO JR.
Relator
(Assinatura Eletrônica)