



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Registro: 2018.0000571491**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2240946-06.2017.8.26.0000, da Comarca São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA, são réus PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA e PREFEITO MUNICIPAL DE PAULÍNIA.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITO "EX TUNC", E OBSERVAÇÃO. V.U. SUSTENTOU ORALMENTE O ADV. DR. RAFAEL CERONI SUCCI.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores ARTUR MARQUES (Presidente), CRISTINA ZUCCHI, NESTOR DUARTE, MARCOS RAMOS, MARIA LÚCIA PIZZOTTI, PINHEIRO FRANCO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ E ALEX ZILENOVSKI.

São Paulo, 1º de agosto de 2018.

**GERALDO WOHLERS**  
**RELATOR**  
 Assinatura Eletrônica



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Voto nº 31.260**

Relator: **Desembargador Geraldo Wohlers**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade** nº  
 2240946-06.2017.8.26.0000

Requerente: **Procuradoria-Geral de Justiça**

Requeridos: **Prefeito do Município de Paulínia e Presidente da Câmara Municipal de Paulínia**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.965/1996, do Município de Paulínia (com a redação determinada pelas Leis municipais nºs 2.431/2000 e 2.504/2002), que “dispõe sobre a criação do décimo-quarto salário”. Afronta aos preceitos da moralidade, interesse público e razoabilidade (artigos 111 e 128 da Constituição estadual). Declaração de inconstitucionalidade ex tunc com modulação de efeitos, para que os valores recebidos em decorrência dessa vantagem pecuniária até o presente julgamento assumam caráter de verbas irrepetíveis. Ação procedente.

**Vistos, etc...**

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade que tem por objeto a Lei nº 1.965/1996 (com a redação determinada pelas Leis nºs 2.431/2000 e 2.504/2002), do Município de Paulínia, que “*dispõe sobre a criação do décimo-quarto salário*” (fls. 02).

Sustenta a autora que “*a instituição de vantagens pecuniárias para servidores públicos só se mostra legítima se realizada em conformidade com o interesse público e com as exigências do*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*serviço, nos termos do art. 128 da Constituição do Estado, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta” (fls. 04), destacando também que “o denominado 14º Salário não atende a nenhum interesse público e tampouco às exigências do serviço” (fls. 05) e que “não se vislumbra interesse público nem socorro às exigências do serviço a título de remuneração ou indenização a outorga de vantagem pecuniária que não tem qualquer causa jurídica hígida e significa autêntica liberalidade com o dinheiro público, o que é absolutamente imoral” (fls. 06).*

Processada a demanda sem liminar (fls. 89/90), a d. Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo se manifestou no sentido de que *“os atos normativos impugnados tratam de matéria exclusivamente local”* e, portanto, *“não há interesse do Procurador Geral do Estado em sua defesa”* (fls. 99/100).

O i. representante da Câmara Municipal de Paulínia prestou informações, consignando que: **a)** a norma impugnada **“OBJETIVA A DIMINUIÇÃO DE FALTA SEM JUSTIFICATIVA E LICENÇAS POR MOTIVOS PARTICULARES - REDUÇÃO DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVA E REVOGAÇÃO DO BENEFÍCIO ATRAVÉS DE SIMPLES ADVERTÊNCIA”**; **b)** *“a folha de pessoal do Poder Legislativo local atinge apenas 54% (cinquenta e quatro por cento) de sua folha de pagamento, sendo o limite determinado de 70% (setenta por cento)”*; **c)** a procedência dessa ação ofenderia o **“PRINCÍPIO DA IGUALDADE, UMA VEZ QUE ÓRGÃO COLEGIADO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA JÁ DECIDIU VÁLIDO O BENEFÍCIO PARA SERVIDOR APOSENTADO DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA”**. Requereu também, subsidiariamente, *“modulação dos efeitos no sentido de permanecer o pagamento do 14º salário para os servidores que fazem parte do atual quadro de pessoal, passando a proibição*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*valer apenas para os servidores que ingressarem após o trânsito em julgado da decisão” (fls. 104/19).*

O d. Prefeito do Município, por sua vez, aduziu que *“o melhor entendimento é de que tal verba incorpora-se à remuneração e torna-se irredutível para todos os efeitos”, postulando assim “a modulação da decisão, para que o acórdão abranja apenas os novos servidores, tendo em vista o princípio da irredutibilidade de vencimentos, devendo haver a incorporação da verba para os servidores em atividade” (fls. 134/49).*

Manifestou-se ainda o *Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Municipal de Paulínia* (fls. 372/82) - admitido na condição de ***amicus curiae*** à fls. 487/8.

Pela procedência da ação opinou a i. Procuradoria-Geral de Justiça, ressaltando que devem ser dispensados *“os servidores da devolução dos valores percebidos até o julgamento”* (fls. 466/85).

É o relatório.

2. Estabelece a Lei nº 1.965/1996, do Município de Paulínia (com a redação determinada pelas Leis municipais nºs 2.431/2000 e 2.504/2002):

*“Art. 1º. Fica criado o benefício denominado ‘14º SALÁRIO’, que deverá ser pago a todo Servidor Público Municipal nas datas de seus aniversários natalícios.*

*§ 1º - O benefício de que trata o presente artigo será estendido a todo servidor inativo.*

*§ 2º - Em nenhuma hipótese será concedido*



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*'adiantamento' do benefício do 14º salário, criado pela presente lei, bem como não será efetuado qualquer pagamento proporcional por tempo de serviço.*

*§ 3º - O benefício de que trata esta lei, para todos os efeitos, não incorporará os salários ou as verbas rescisórias dos servidores.*

*§ 4º - Não terão direito ao benefício do 14º salário os servidores que:*

*a) tiverem mais que 12 (doze) faltas não justificadas no ano;*

*b) tiverem sido penalizados em processos administrativos;*

*c) tiverem se afastado do serviço para tratar de interesses particulares, devendo iniciar-se a contagem de novo período aquisitivo por ocasião de seu retorno ao trabalho.*

*Art. 2º. O 14º (décimo quarto salário) será calculado sobre o salário base do mês de aniversário de cada servidor, obedecendo-se os descontos legais previstos na legislação vigente.*

*Parágrafo Único. Relativamente aos servidores horistas, o 14º Salário será calculado considerando-se a média do salário-base recebido nos últimos 12 (doze) meses, incluindo-se o mês de aniversário do beneficiário.*

*Parágrafo Único. O 14º (décimo quarto) salário fica limitado a um único benefício por servidor, a ser calculado sobre o maior salário base.*

*Art. 3º. Para fazer jus ao benefício criado pela presente Lei, o servidor público municipal deverá contar, no mínimo, com um (1) ano de serviços prestados ao Município, ininterruptamente.*

*Art. 4º. A despesas decorrentes com a presente Lei correrão por conta de dotação orçamentária própria, vigentes no orçamento, suplementadas se necessárias.*

*Art. 5º. A presente Lei entrará em vigor na data de*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*sua publicação, e seus efeitos retroagidos a 1º de janeiro de 1996, revogadas as disposições em contrário” (fls. 85/6).*

3. De rigor a procedência da ação.

Com efeito, embora os Municípios sejam inequivocamente dotados de autonomia administrativa, afloram como de compulsória observância os preceitos estabelecidos nas Cartas Constitucionais federal e estadual, à luz do artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo, a qual determina que a Administração Pública deverá obedecer aos princípios da moralidade, razoabilidade e interesse público (artigo 111) e que *“as vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço”* (artigo 128).

Desse modo, ainda que a Municipalidade apresente satisfatória situação financeira, não se há cogitar de que a vantagem pecuniária instituída na cidade de Paulínia atenda aos mencionados preceitos constitucionais, uma vez que os requisitos que devem ser satisfeitos para o recebimento do benefício restringem-se à observância, pelos servidores públicos da urbe, dos deveres que lhe são inerentes em decorrência do cargo que ocupam. Demais disso, de mister consignar que citada vantagem não encontra correspondência em qualquer outra esfera de governo.

Consoante deixou assente o nobre Des. Xavier de Aquino, *“afigura-se não razoável, pois, a criação*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

de vantagem destinada a premiar o que é dever do servidor público municipal, ser assíduo ao trabalho e, o prêmio de tal é o recebimento do salário a que faz jus a final, sem que nenhum desconto nele se proceda.

A criação de outra vantagem-prêmio por este motivo, seja qual for sua designação, ultrapassa os lindes da razoabilidade e se configura em aumento indireto de salários sem a devida contraprestação funcional: basta ao servidor que ele cumpra o seu mister (sem nenhuma especialização outra) e compareça dia após dia ao trabalho (o que é sua obrigação, como dito)" - TJ/SP, ADIN nº 2088979-79.2015.8.26.0000, E. Órgão Especial, j. em 07.10.2015.

Também registrou o doutíssimo Des. Borelli Thomaz que "aquele atributo, o da assiduidade, não é apanágio para qualquer servidor, tampouco é qualidade que se exalce, mas é, isso sim, dever que se lhe impõe, é obrigação imposta pelo princípio da eficiência da Administração, dentre outros inculpidos no art. 37 da Constituição Federal" (TJ/SP, ADIN nº 2237034-35.2016.8.26.0000, C. Órgão Especial, j. em 05.04.2017).

De valia consignar ademais que o notável e festejado *Hely Lopes Meireles*, lecionando acerca das vantagens pecuniárias auferidas pelos servidores públicos, ressaltou que, "além dessas vantagens (Obs. do Relator: adicionais e gratificações), que encontram justificativa em fatos ou situações de interesse administrativo, por relacionadas direta ou indiretamente com a prestação do serviço ou com a situação do servidor, as Administrações tem concedido vantagens anômalas, que refogem completamente dos princípios jurídicos e da orientação técnica que



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

devem nortear a retribuição do servidor. Estas vantagens anômalas não se enquadram quer como adicionais, quer como gratificações, pois não têm a natureza administrativa de nenhum destes acréscimos estipendiários, apresentando-se como liberalidades ilegítimas que o legislador faz à custa do erário, com o só propósito de cortejar o servidor público" (*'Direito Administrativo Brasileiro', Malheiros, 35ª edição, 2009, p. 494*).

Impende pontuar ademais que, desgarrando-se ainda mais dos citados preceitos constitucionais, o artigo 1º, § 1º, da norma objurgada, assegurou o recebimento do "14º salário" a todos os servidores inativos, os quais não mais se sujeitariam às hipóteses de perda do benefício previstas no § 4º do citado artigo.

Portanto, afigura-se inconstitucional a vantagem pecuniária trazida pela Lei municipal nº 1.965/96 por injuriar os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Nesse sentido verte o entendimento deste C.

**Órgão Especial:**

"Ação direta de inconstitucionalidade. Município de Bilac. Leis nº 858, de 19 de fevereiro de 1988, e 1.139, de 23 de dezembro de 1994, que instituem o 14º salário aos servidores do Município e o estendem aos aposentados – Afronta aos princípios constitucionais da moralidade, razoabilidade, finalidade e interesse público. Inconstitucionalidade configurada. Modulação de efeitos. Leis que vigoram há vários anos. Necessidade de modulação dos efeitos da declaração, tendo em vista razões de segurança jurídica, com o fim de salvaguardar os pagamentos





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

já realizados e os recebimentos efetivados de boa-fé. Declaração que deve produzir seus efeitos a partir da prolação do acórdão - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade das referidas leis, com modulação" (ADIN nº 2204151-69.2015.8.26.0000, Rel. o digno Des. Ademir Benedito, j. em 03.02.2016).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 1.970, DE 23 DE NOVEMBRO DE 1994, COM ALTERAÇÃO NA REDAÇÃO DADA PELO ARTIGO 3º., CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI MUNICIPAL 4.191/2014 E O ARTIGO 4º., CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI MUNICIPAL 3.617, DE 27 DE ABRIL DE 2010, TODAS DO MUNICÍPIO DE FERNANDÓPOLIS. ABONO SALARIAL NO MÊS DE ANIVERSÁRIO. 14º SALÁRIO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA MORALIDADE, RAZOABILIDADE, FINALIDADE E INTERESSE PÚBLICO. DESRESPEITO AOS ARTIGOS 111, 128 E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA. LEIS QUE NO ENTANTO VIGORAM HÁ VÁRIOS ANOS. OBSERVAÇÃO, PARA, COM BASE NA SEGURANÇA JURÍDICA, SALVAGUARDAR OS PAGAMENTOS JÁ REALIZADOS E OS RECEBIMENTOS EFETIVADOS DE BOA-FÉ, TORNANDO-OS IRREPETÍVEIS. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS IMPUGNADAS, COM OBSERVAÇÃO PARA TORNAR IRREPETÍVEIS OS VALORES EVENTUALMENTE RECEBIDOS ATÉ A DATA DESTE JULGAMENTO" (ADIN nº 2015836-86.2017.8.26.0000, Rel. o honrado Des. Amorim Cantuária, j. em 17.05.2017).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Concessão de décimo quarto salário e gratificação de nível universitário a servidores municipais. Inadmissibilidade. (...) **Décimo quarto salário.** Descabimento. Vantagem não



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

atende ao interesse público ou às exigências do serviço. Ofensa a princípios constitucionais, mormente aos de moralidade, razoabilidade, interesse público e eficiência. Violação aos arts. 111 e 128 da Constituição Estadual. Precedentes. **Efeitos.** Invalidação das normas ex tunc, ressalvada a não repetição dos valores percebidos de boa-fé até a data do presente julgamento. **Indefiro desistência. Extinta quanto à gratificação. Quanto ao mais, ação procedente, com observação"** (ADIN nº 2069559-20.2017.8.26.0000, Rel. o nobre Des. Evaristo dos Santos, j. em 09.08.2017).

Sob outro giro, de valia registrar que, não obstante tenha o d. representante da Câmara Municipal citado decisão em que mencionado benefício foi assegurado a servidor inativo daquela localidade, não se há falar em ofensa ao princípio da igualdade porquanto o **decisum** foi prolatado fora do âmbito deste C. Órgão Especial - pela Colenda 9ª Câmara de Direito Público (fls. 117 e 124).

Verdade que conforme o artigo 927 do Código de Processo Civil "*os juízes e os tribunais observarão*": V - "*a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados*".

Todavia, mostra-se pertinente obtemperar que embora as decisões deste I. Órgão colegiado não tenham, de ordinário, efeito vinculante relativamente aos Juízes e Órgãos fracionários deste E. Tribunal bandeirante, consoante ensinança do conspícuo *Alexandre Freitas Câmara* os precedentes deste plenário "não podem ser ignorados pelos órgãos jurisdicionais, os quais,



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

porém, podem decidir de modo distinto, desde que isto se faça através de um pronunciamento judicial em que se encontre uma fundamentação específica para justificar a não aplicação do precedente” (*'O novo processo civil brasileiro', Atlas, 1ª edição, 2015, p. 433*).

4. Por derradeiro, inviável o pleito de que os efeitos da presente declaração de inconstitucionalidade atinjam somente servidores nomeados após este julgamento, uma vez que o próprio artigo 1º, § 3º, da lei ora guerreada, prevê que *“o benefício de que trata esta lei, para todos os efeitos, não incorporará os salários ou as verbas rescisórias dos servidores”*.

Assim, a presente deliberação terá efeito **ex tunc**, observando-se, no entanto, que, assumindo o aludido benefício natureza alimentar (por se tratar de *vencimentos*), e tendo os servidores municipais recebido mencionada vantagem pecuniária de boa-fé, os valores recebidos em decorrência do *“14º salário”* terão caráter de verbas irrepetíveis.

5. Diante do exposto, **julgo procedente** a ação para declarar inconstitucional a Lei nº 1.965/1996, do Município de Paulínia (com a redação determinada pelas Leis municipais nºs 2.431/2000 e 2.504/2002).



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

***Geraldo Wohlers***  
***Relator***