

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 835 SÃO PAULO

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **PREFEITO DO MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA DE AMPARO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA DE AMPARO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

DESPACHO INICIAL

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo **Procurador-Geral da República** em face da Lei 1.397, de 22 de dezembro de 1987, e do Decreto 1.738, de 22 de janeiro 1988, ambos do Município de Amparo/SP, que instituíram Gratificação de Aniversário, a título de 14º salário, a todos os servidores municipais.

Transcrevo o teor dos atos normativos impugnados:

Lei 1.397, de 22.12.1987, do Município de Amparo/SP

Art. 1º Fica instituída, a gratificação de aniversário, a título de 14º salário, a ser paga aos funcionários e servidores do Município na forma e nas condições desta lei.

Art. 2º A gratificação será paga no mês em que o funcionário ou servidor aniversariar, e corresponderá ao respectivo salário ou padrão de vencimento, este acrescido das vantagens incorporadas.

Parágrafo único. O valor da gratificação poderá ser multiplicado por índice não superior ao obtido pela divisão do valor da obrigação do Tesouro Nacional – OTN do mês do aniversário pela do mês da última fixação salarial, ou qualquer outro Índice oficial equivalente que for adotado pelo Governo Federal, tudo como, e quando, se dispuser em Decreto.

Art. 3º Quando o funcionário ou servidor tiver menos de um ano de serviço prestado ao Município a gratificação ser-lhe-

ADPF 835 / SP

á paga proporcionalmente. Parágrafo único. A gratificação não será devida aos funcionários e servidores com menos de (3) meses de serviço.

Art. 4º Para o servidor ou funcionário do Município, que ocupe cargo ou função – atividade isolada de confiança, há mais de três (3) meses, a gratificação será calculada com base no padrão de vencimento do cargo ou função-atividade, acrescido das vantagens incorporadas quando for o caso.

Art. 5º A gratificação instituída por esta Lei será paga também aos inativos e pensionistas que percebam proventos e pensões dos cofres municipais, equivalendo ao valor destes e observada a regra contida no parágrafo único do artigo 2º.

Art. 6º As disposições desta Lei aplicam-se a todos os funcionários e servidores, inclusive aos da Câmara Municipal e aos da Administração indireta.

Art. 7º As despesas decorrentes desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias que o Executivo fica autorizado a suplementar no exercício de 1.988, em até 20% (vinte por cento) do valor da despesa total com pessoal autorizada na Lei Orçamentária para esse ano.

(...)

Art. 8º Esta lei entra em vigor em 1º de janeiro de 1.988.

Decreto 1.738, de 22.1.1988

Art. 1º Fica aprovado o Regulamento para concessão da Gratificação de Aniversário, de que trata a Lei Municipal 1.397, de 22 de dezembro de 1987.

Art. 2º As despesas com a execução deste Decreto correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementada, se necessário.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos a partir de 1º de janeiro de 1988.

2. Concernente ao cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a parte autora alega configurados os requisitos

ADPF 835 / SP

legais exigidos, como ato do poder público, preceitos fundamentais violados e subsidiariedade na escolha da via processual eleita.

3. Aponta como parâmetros de controle normativo os preceitos fundamentais consistentes nos princípios republicano (**art. 1º, CRFB**), da igualdade (**art. 5º, CRFB**), da moralidade (**art. 37, CRFB**) e no postulado da razoabilidade.

4. Explicita que os atos normativos impugnados instituíram gratificação de aniversário, a título de 14º salário, equivalente à remuneração, paga indistintamente a todos os servidores do Município que tenham mais de três meses de serviço e proporcionalmente aos que tenham menos de um ano.

Nesse cenário, argumenta que o pagamento de 14º salário a todos os servidores municipais constitui vantagem indevida, que representa um ônus excessivo para a administração municipal, sem contrapartida razoável dos beneficiários. Sustenta a incompatibilidade desse privilégio com o interesse público e com os princípios republicano e da moralidade.

5. No mérito, requer a procedência do pedido para que seja declarada a não recepção, pela Constituição Federal de 1988, da Lei nº 1.397/1987 e do Decreto nº 1.738/1988 do Município de Amparo/SP.

6. Requistem-se informações ao Prefeito e a Câmara Municipal de Amparo/SP, a serem prestadas no prazo de dez dias (6º, *caput*, da Lei 9.882/1999). Após, dê-se vista ao Advogado-Geral da União (art. 103, §3º, CRFB).

À Secretaria judiciária. Intime-se.

Brasília, 21 de maio de 2021.

Ministra Rosa Weber
Relatora



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 835

Arguente: Procurador-Geral da República

Arguido: Prefeito e Câmara de Vereadores do Município de Amparo/SP

Relatora: Ministra ROSA WEBER

Administrativo. Lei nº 1.39/1987 e Decreto nº 1.738/1988 do Município de Amparo/SP, que instituem a Gratificação de Aniversário aos servidores municipais, a título de 14º salário. Alegação de violação aos princípios republicano, da igualdade, da moralidade e da razoabilidade. A concessão de gratificações aos servidores públicos por lei encontra-se no espectro de autonomia político-administrativa dos entes federativos. Tal liberalidade, contudo, encontra limitação no artigo 39, § 4º, da Carta de 1988, o qual impede o acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória aos agentes que percebem subsídio. Necessidade de atribuição de interpretação conforme a Constituição às normas questionadas, de modo a restringir sua aplicação àqueles servidores que não percebem remuneração pela forma de subsídio. Manifestação pela procedência parcial do pedido formulado pelo autor.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, em atenção ao despacho proferido pela Ministra Relatora em 21 de maio de 2021, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

I – DA ARGUIÇÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo Procurador-Geral da República, tendo por objeto a Lei nº 1.397, de 22 de dezembro de 1987, e o Decreto nº 1.738, de 22 de janeiro de 1988, do Município de Amparo/SP, que instituem a Gratificação de Aniversário, a título de 14º salário, a todos os servidores municipais. Eis o teor dos diplomas questionados:

Lei 1.397/1987, do Município de Amparo/SP.

Art. 1º Fica instituída, a gratificação de aniversário, a título de 14º salário, a ser paga aos funcionários e servidores do Município na forma e nas condições desta lei.

Art. 2º A gratificação será paga no mês em que o funcionário ou servidor aniversariar, e corresponderá ao respectivo salário ou padrão de vencimento, este acrescido das vantagens incorporadas.

Parágrafo único. O valor da gratificação poderá ser multiplicado por índice não superior ao obtido pela divisão do valor da obrigação do Tesouro Nacional – OTN do mês do aniversário pela do mês da última fixação salarial, ou qualquer outro Índice oficial equivalente que for adotado pelo Governo Federal, tudo como, e quando, se dispuser em Decreto.

Art. 3º Quando o funcionário ou servidor tiver menos de um ano de serviço prestado ao Município a gratificação ser-lhe-á paga proporcionalmente. Parágrafo único.

A gratificação não será devida aos funcionários e servidores com menos de (3) meses de serviço.

Art. 4º Para o servidor ou funcionário do Município, que ocupe cargo ou função – atividade isolada de confiança, há mais de três (3) meses, a gratificação será calculada com base no padrão de vencimento do cargo ou função-atividade, acrescido das vantagens incorporadas quando for o caso.

Art. 5º A gratificação instituída por esta Lei será paga também aos inativos e pensionistas que percebam proventos e pensões dos cofres municipais, equivalendo ao valor destes e observada a regra contida no parágrafo único do artigo 2º.

Art. 6º As disposições desta Lei aplicam-se a todos os funcionários e

servidores, inclusive aos da Câmara Municipal e aos da Administração indireta.

Art. 7º As despesas decorrentes desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias que o Executivo fica autorizado a suplementar no exercício de 1.988, em até 20% (vinte por cento) do valor da despesa total com pessoal autorizada na Lei Orçamentária para esse ano.

Art. 8º Esta lei entra em vigor em 1º de janeiro de 1.988.

Decreto 1.738/1988.

Art. 1º Fica aprovado o Regulamento para concessão da Gratificação de Aniversário, de que trata a Lei Municipal 1.397, de 22 de dezembro de 1987.

Art. 2º As despesas com a execução deste Decreto correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementada, se necessário.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos a partir de 1º de janeiro de 1988.

Sustenta o autor que os atos questionados impugnados, ao concederem a Gratificação de Aniversário, a título de 14º salário, aos servidores do Município de Amparo/SP, teriam violado os princípios republicano, da igualdade, da moralidade e da razoabilidade, previstos nos artigos 1º; 5º, *caput*; e 37, *caput*, da Constituição Federal¹.

Defende o cabimento da presente arguição, por reputar satisfeito o

¹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:”

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

requisito da subsidiariedade, na medida em que os diplomas normativos questionados seriam anteriores à Constituição Federal e inexistiria, na Carta do Estado de São Paulo, previsão de controle concentrado de normas anteriores à sua vigência.

Quanto ao mérito, embora qualifique como válida a instituição de 14º salário pelos entes federativos, entende ser necessária a correlação da verba com uma retribuição pelo desempenho dos servidores. Desse modo, considera institucional o benefício questionado, uma vez que tal vantagem pecuniária seria paga indistintamente aos servidores, sem a exigência de contrapartida por seus beneficiários, o que geraria um ônus excessivo à administração municipal.

Com esteio em tais argumentos, o autor postula o reconhecimento da não recepção das disposições impugnadas.

O processo foi distribuído à Ministra ROSA WEBER, que, nos termos do rito previsto no artigo 6º da Lei nº 9.882/1999, solicitou informações aos requeridos e determinou, na sequência, a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atenção à solicitação, a Câmara Municipal de Amparo/SP informou que a gratificação questionada seria paga desde 1987, após aprovação de ato normativo que cumprira o devido processo legislativo. Afirmou, ainda, que referida verba fora concebida à luz da ordem constitucional anterior, com o intuito de fornecer melhores condições financeiras aos servidores da municipalidade.

Destacou, outrossim, que o 14º salário dos servidores municipais possuiria respaldo em lei, sobre a qual incidiria o princípio da presunção de constitucionalidade, bem como os princípios da razoabilidade e da segurança jurídica.

Afirmou, por fim, que as verbas questionadas, por estarem em vigor há mais de trinta anos, teriam sido incorporadas ao salário dos servidores municipais, configurando direito adquirido da categoria.

Com fulcro em tais razões, pugnou pela improcedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, subsidiariamente, pela modulação dos efeitos de eventual declaração de não recepção das normas questionadas.

O Prefeito do Município de Amparo/SP, por seu turno, sustentou a compatibilidade das normas questionadas com os artigos 37, *caput*; e 39, §§ 3º, 4º e 8º, da Constituição Federal.

Esclareceu que a municipalidade adota a Consolidação das Leis do Trabalho como o regime jurídico de seus servidores, sendo-lhe, portanto, outorgada a prerrogativa de conceder outros direitos à categoria. Afirmou que a incorporação da Gratificação de Aniversário aos servidores municipais seria respaldada pela Justiça do Trabalho, inclusive nas hipóteses de suspensão do contrato.

Diante disso, pleiteou o não conhecimento da presente arguição e, no mérito, a sua improcedência. Subsidiariamente, requereu a concessão de efeitos prospectivos à eventual decisão de não recepção das normas questionadas.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – MÉRITO

Conforme relatado, o arguente sustenta a não recepção da Lei nº 1.397/1987 e do Decreto nº 1.738/1988, ambos do Município de Amparo/SP, ao

argumento de que referidos atos normativos seriam incompatíveis com os princípios republicano, da igualdade, da moralidade e da razoabilidade, consagrados nos artigos 1º; 5º, *caput*; e 37, *caput*, da Constituição Federal.

A princípio, cumpre ressaltar que, efetivamente, a Constituição do Estado de São Paulo não consagra previsão expressa de acionamento de ação de natureza concentrada em face de lei ou ato normativo municipal editado em data anterior à sua vigência².

A referida circunstância, aliada aos comandos inscritos nos artigos

² Confirmam-se as disposições atinentes ao tema na Constituição do Estado de São Paulo:

“Artigo 74 - Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição, processar e julgar originariamente:

(...)

VI - a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, contestados em face desta Constituição, o pedido de intervenção em Município e ação de inconstitucionalidade por omissão, em face de preceito desta Constituição;

(...)

XI - a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, contestados em face da Constituição.”

“Artigo 90 - São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estaduais ou municipais, contestados em face desta Constituição ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição, no âmbito de seu interesse:

I - o Governador do Estado e a Mesa da Assembleia Legislativa;

II - o Prefeito e a Mesa da Câmara Municipal;

III - o Procurador-Geral de Justiça;

IV - o Conselho da Seção Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil;

V - as entidades sindicais ou de classe, de atuação estadual ou municipal, demonstrando seu interesse jurídico no caso;

VI - os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa, ou, em se tratando de lei ou ato normativo municipais, na respectiva Câmara.

§1º - O Procurador-Geral de Justiça será sempre ouvido nas ações diretas de inconstitucionalidade.

§2º - Quando o Tribunal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Procurador-Geral do Estado, a quem caberá defender, no que couber, o ato ou o texto impugnado.

§3º - Declarado inconstitucional, em controle difuso, pelo Supremo Tribunal Federal. - § 3º foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 199293, julgado em 19/05/2004, e teve a sua execução suspensa pela Resolução nº 46, de 28/06/2005, do Senado Federal.

§4º - Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma desta Constituição, a decisão será comunicada ao Poder competente para a adoção das providências necessárias à prática do ato que lhe compete ou início do processo legislativo, e, em se tratando de órgão administrativo, para a sua ação em trinta dias, sob pena de responsabilidade.

§5º - Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou de seu órgão especial poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, como objeto de ação direta.

§6º - Nas declarações incidentais, a decisão dos Tribunais dar-se-á pelo órgão jurisdicional colegiado competente para exame da matéria.”

102, § 1º, da Constituição Federal³; e 1º, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 9.882/1999⁴, denota a adequação e o cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, que tem por objetivo constatar a eventual recepção da Lei nº 1.397/1987 e do Decreto nº 1.738/1988 do Município de Amparo/SP pela Constituição Federal.

Além disso, é importante observar que pleitos da mesma natureza do ora submetido à apreciação desse Supremo Tribunal Federal têm sido apresentados, com frequência, no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o qual tem sido instado a se manifestar acerca da validade, à luz da Constituição Estadual, de normas municipais que fixam gratificações ou abonos, correspondentes a um 14º salário, em razão do aniversário dos respectivos servidores municipais.

De acordo com a compreensão firmada no âmbito da Corte local, referidas normas não se compatibilizam com os princípios da moralidade, da razoabilidade, da impessoalidade, da finalidade, da eficiência e da prevalência do interesse público, conforme bem refletem os precedentes a seguir listados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PARÁGRAFO 2º, DO ARTIGO 55, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 51, DE 27 DE JANEIRO 2012, DO MUNICÍPIO DE CAIUÁ, QUE PREVÊ A PERCEPÇÃO DE 'DÉCIMO-QUARTO SALÁRIO', NA DATA DO ANIVERSÁRIO DO SERVIDOR MUNICIPAL ASSÍDUO - AUMENTO INDIRETO E DISSIMULADO DE REMUNERAÇÃO - VERBA QUE TRADUZ VANTAGEM PECUNIÁRIA EM RAZÃO DE DEVER INERENTE AO CARGO - AUSÊNCIA DE CAUSA RAZOÁVEL PARA SUA

³ “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...)

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.”

⁴ “Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição;”

INSTITUIÇÃO - AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, DA FINALIDADE, DA RAZOABILIDADE E DO INTERESSE PÚBLICO - DESRESPEITO AOS ARTIGOS 111 E 128 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE, COM OBSERVAÇÃO". "Em que pese a autonomia dos Municípios para editar normas locais e se autoadministrar, a competência que lhes foi outorgada não é absoluta, sujeitando-se aos limites e contornos definidos pela Lei Maior e pela respectiva Constituição Estadual, inclusive no que diz respeito à remuneração de seus servidores, em razão do princípio da simetria e da regra contida no artigo 144 da Carta Bandeirante". **"As vantagens pecuniárias devem estar sempre associadas ao interesse público e às exigências do serviço, nos termos do artigo 128 da Constituição Estadual, não podendo ser utilizadas como forma de aumento dissimulado da remuneração dos servidores, sob pena de violação aos princípios da moralidade e da razoabilidade consagrados pelo artigo 111 da mesma Carta"**. "Se não há uma razão peculiar, além do simples exercício da própria função inerente ao cargo, não se justifica a instituição, mediante lei, de vantagem pessoal na forma de adicional ou gratificação.

(TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2195357-83.2020.8.26.0000; Relator: Desembargador RENATO SARTORELLI; Órgão Julgador: Órgão Especial; Julgamento em 07/04/2021; Publicação em 12/05/2021; grifou-se);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Questionamento de validade do artigo 143 da Lei Complementar nº 387, de 11 de novembro de 2015, do Município de Itupeva, que dispõe sobre a concessão de **abono especial de aniversário aos servidores municipais**. Alegação de ofensa aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, razoabilidade, finalidade e interesse público. Reconhecimento. **Abono que, no caso, foi instituído de forma genérica, e sem apontar eventual necessidade da medida (com base no interesse público ou no atendimento de exigências do bem comum). Inconstitucionalidade reconhecida não só por ofensa à disposição do artigo 128 da Constituição Estadual, mas também por violação aos princípios da moralidade e razoabilidade (CE, art. 111)**. Ação julgada procedente, ressalvada a irrepetibilidade dos valores pagos.

(TJSP; Ação nº Direta de Inconstitucionalidade nº 2195399-35.2020.8.26.0000; Relator: Desembargador Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Julgamento em: 05/05/2021; Publicação em: 07/05/2021; grifou-se);

Ação direta de inconstitucionalidade. Dispositivos da Lei Complementar nº 37, de 03 de outubro de 2020, do Município de Porto Ferreira. **Instituição de gratificação de aniversário aos servidores ativos e inativos**. Inconstitucionalidade verificada. **Ofensa aos artigos 111 e 128 da Constituição do Estado, por violação aos**

princípios da eficiência, moralidade, razoabilidade, impessoalidade e finalidade, evidenciada a ausência de interesse público ou exigência do serviço para instituição da gratificação.

Pedido julgado procedente, com eficácia *ex tunc*, ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos em boa fé.

(TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2195182-89.2020.8.26.0000; Relator: Desembargador MÁRCIO BARTOLI; Órgão Julgador: Órgão Especial; Julgamento em 05/05/2021; Publicação em 07/05/2021; grifou-se);

Ação direta de inconstitucionalidade. Dispositivos da Lei Complementar nº 37, de 03 de outubro de 2020, do Município de Porto Ferreira. **Instituição de gratificação de aniversário aos servidores ativos e inativos.** Inconstitucionalidade verificada. **Ofensa aos artigos 111 e 128 da Constituição do Estado, por violação aos princípios da eficiência, moralidade, razoabilidade, impessoalidade e finalidade, evidenciada a ausência de interesse público ou exigência do serviço para instituição da gratificação.**

Pedido julgado procedente, com eficácia *ex tunc*, ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos em boa fé.

(TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2195182-89.2020.8.26.0000; Relator: Desembargador MÁRCIO BARTOLI; Órgão Julgador: Órgão Especial; Julgamento em 05/05/2021; Publicação em 07/05/2021; grifou-se);

Ação direta de inconstitucionalidade. Itirapina. Lei n. 2.143, de 28 de setembro de 2006, em sua redação original e na redação dada pela Lei nº 2.543, de 16 de março de 2012. Servidor público. Remuneração. Vantagens. **Pagamento de 14º (décimo-quarto) salário e direito de se ausentar do serviço por um dia, por ocasião do mês de aniversário do servidor. Violação dos princípios da moralidade, razoabilidade, além de desatendimento ao interesse público e às exigências do serviço. Benesse lesiva ao erário e dissociada dos princípios constantes do art. 111 e da regra do art. 128, ambos da Constituição Estadual.** Precedentes do Órgão Especial. Pedido procedente, com observação.

(TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2195167-23.2020.8.26.0000; Relator: Desembargador ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ; Órgão Julgador: Órgão Especial; Julgamento em 17/03/2021; Publicação em 18/03/2021; grifou-se);

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.099, de 2010, e artigos 176, VIII e 185 da Lei nº 1.875, de 1993, ambas do Município de Uchoa. Gratificação de nível universitário, em favor de servidores titulares de funções e cargos cujo provimento já demanda nível superior de escolaridade. **Pagamento de décimo-quarto salário, por conta do aniversário do servidor. Vantagens que não atendem ao interesse público ou às exigências do serviço. Ofensa a princípios constitucionais, mormente os da moralidade, razoabilidade, interesse público e eficiência.** Configurada violação aos artigos 111 e

128 da Constituição Estadual. Precedentes. Invalidação da norma *ex tunc*, ressalvada a não repetição dos valores percebidos de boa-fé até a data do presente julgamento. Ação procedente.

(TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2024684-57.2020.8.26.0000; Relator: Desembargador Moreira Viegas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Julgamento em: 25/11/2020; Publicação em: 26/11/2020; grifou-se).

Nada obstante os pilares sobre os quais construída a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo estejam refletidos na Constituição Federal, a impor, por consequência, a adstrição de todo o ordenamento jurídico aos seus termos, a discussão ora submetida à avaliação dessa Suprema Corte perpassa, necessariamente, pela avaliação preambular do espectro de autonomia conferido aos entes federativos para dispor sobre sua organização político-administrativa.

Sobre o tema, ao delinear o federalismo brasileiro, com o intuito de estabelecer os limites da autonomia dos entes federados, a Constituição Federal de 1988 fixou a organização político-administrativa brasileira, contemplando a autonomia política, administrativa e financeira de todos os entes da Federação. Nesse contexto, União, Estados, Distrito Federal e Municípios administram suas receitas e gerenciam suas despesas em consonância com as respectivas possibilidades.

No exercício dessa autonomia, os entes federados assumem postura independente no gerenciamento de suas finanças, com a devida observância ao cenário normativo que rege suas operações relativas aos respectivos orçamentos, dívidas e insolvências.

A questão invoca, por estar estritamente relacionada neste caso, a autonomia de gestão dos entes federados. A autonomia administrativa assegura a prerrogativa de editar atos relacionados à gestão dos seus quadros de pessoal, à administração, à aquisição de bens, entre outros⁵. Eurico de Andrade Azevedo,

ao tratar da matéria, assevera:

(...) Autonomia administrativa de um órgão é precisamente sua capacidade efetiva de assumir e conduzir por si mesmo, integralmente, a gestão de seus negócios e interesses, respeitados seus objetivos e observadas as normas legais a que estão subordinados. **A autonomia administrativa é, pois, incompatível com toda e qualquer espécie de interferência externa na direção e condução dos assuntos e questões do órgão ou entidade e exclui toda subordinação, hierarquização ou submissão.**⁶ (Grifou-se).

O Ministro ALEXANDRE DE MORAES⁷, em seu magistério sobre a autonomia administrativa, traz os seguintes esclarecimentos ao citar Sampaio Dória:

Retire-se da autonomia a ideia de autodeterminação ou governo próprio e competência própria, mas que lhe fixam, e nada mais lhe sobrar. São os seus dois elementos essenciais e irreduzíveis: as raias invioláveis em que lhe circunscrevem a ação, e o poder de agir livremente dentro dessas raias.

O pacto federativo fundamenta-se na denominada autonomia política, a permitir que os Estados e os Municípios desenvolvam prioridades próprias e até mesmo dissociadas da política federal, ou seja, *“a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal”*⁸.

A esse respeito, aliás, a atual redação do artigo 37, inciso XI e § 12,

⁵ O Supremo Tribunal Federal manifestou-se sobre o tema ao julgar a ADI nº 132, ocasião em que definiu autonomia administrativa nos seguintes termos: *“(...) III - Ministério Público: atribuição para ‘adquirir bens e serviços e efetuar a respectiva contabilização’: constitucionalidade, dado cuidar-se de corolário de sua autonomia administrativa (e financeira), não obstante sua integração na estrutura do Poder Executivo. (...)”* (ADI nº 132, Relator: Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 30/04/2003, Publicação em 30/05/2003; grifou-se).

⁶ AZEVEDO, Eurico de Andrade. Autonomia administrativa e financeira do Ministério Público, in *Justitia 60 anos*, 1999, p. 1011.

⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 547.

⁸ ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 17-26, 2004.

da Constituição, manteve incólume a competência constitucional outorgada a cada ente federado para fixar a remuneração no serviço público respectivo, desde que atendidos os limites postos na Carta, os quais se aplicam à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Portanto, inexistente vedação constitucional expressa à atuação legislativa municipal que opte, no âmbito de sua autonomia, pela concessão de vantagens pecuniárias a seus servidores. Tal proceder, limitado, nos termos do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal⁹, por necessária previsão legal, está adstrito, pela própria natureza das verbas, à ocorrência de circunstância fática que proporcione a aquisição do correspondente direito.

Sob tal perspectiva, torna-se inviável concluir que as disposições questionadas afrontam, por si só, os princípios que regem a atuação da administração pública, o princípio republicano ou a razoabilidade, na medida em que visam a acrescer parcela pecuniária anual e única, proporcional à remuneração do servidor, a partir da ocorrência do respectivo natalício. A gratificação em destaque caracteriza-se, portanto, como incentivo a compor os rendimentos dos servidores públicos, tendo sido conferida de maneira isonômica e a partir de critérios objetivos.

Assim, além da autonomia concedida aos entes federativos e da inexistência, *a priori*, de violação aos princípios republicano, da igualdade, da moralidade e da razoabilidade, a referida prerrogativa do Município de Amparo/SP tem como fundamento a inexistência de exaustividade dos direitos concedidos aos servidores públicos, os quais podem ser adicionados ao rol

⁹ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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;”

básico já inscrito, por exemplo, nos artigos 37, incisos VI e VII; e 39, § 3º, da Carta de 1988¹⁰.

A liberalidade consistente na possibilidade de conceder vantagens pecuniárias a seus servidores, no entanto, não se aplica aos agentes públicos enquadráveis no artigo 39, § 4º, da Constituição Republicana, segundo o qual é vedada a concessão de acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória àqueles que percebem subsídio. Confira-se, a propósito, a redação do referido dispositivo constitucional:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

(...)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Como cediço, a instituição do regime de subsídio, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, objetivou que a remuneração dos agentes públicos fosse efetuada por meio de parcela única, vedando-lhes a percepção conjunta de outras espécies remuneratórias.

¹⁰ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;”

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

(...)

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.”

Assim, nada obstante a prerrogativa dos municípios de, no âmbito de sua autonomia política-administrativa e de acordo com sua capacidade orçamentária, conceder vantagens pecuniárias a seus servidores, tal liberalidade não possui caráter absoluto. A observância da restrição contida no artigo 39, § 4º, do Texto Constitucional torna-se imperativa no caso concreto, de modo a compatibilizar as normas sob investida com os termos da ordem constitucional vigente.

Desse modo, considerando-se que as disposições objurgadas possibilitam o pagamento de Gratificação de Aniversário a todos os servidores do Município de Amparo/SP, mostra-se necessário conceder-lhes interpretação conforme a Constituição de modo a restringir sua aplicação àqueles servidores que não percebem remuneração pela forma de subsídio.

A adoção da referida técnica decisória possibilitará a compatibilização do ordenamento jurídico local aos termos do artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, resguardando-se a autonomia do município para conceder gratificação seus servidores.

Nesses termos, constata-se que os atos questionados não se incompatibilizam com o texto constitucional, bastando que lhes seja conferida interpretação conforme a Carta Republicana.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência parcial do pedido formulado pelo arguente, no sentido de conferir interpretação conforme a Constituição à Lei nº 1.397/1987 e ao Decreto nº 1.738/1988 do Município de Amparo/SP, para impossibilitar o pagamento de Gratificação de Aniversário aos agentes remunerados pelo regime de subsídio, nos termos do artigo 39, § 4º, da Constituição Federal.

São essas, Excelentíssima Senhora Relatora, as considerações que se tem a fazer no momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, de junho de 2021.

ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso

ALESSANDRA LOPES DA SILVA PEREIRA
Advogada da União

ADPF 835

Processo Eletrônico Público

Número Único: 0053118-64.2021.1.00.0000

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

Origem: SP - SÃO PAULO

Relator: MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) PREFEITO DO MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA DE AMPARO
ADV.(A/S) SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA DE AMPARO

Informações

Assunto:

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO | Controle de Constitucionalidade

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO | Servidor Público Civil | Sistema Remuneratório e Benefícios

Procedência

Data de Protocolo:

03/05/2021

Órgão de Origem:

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Origem:

SÃO PAULO

Número de Origem:

835, 00531186420211000000

Partes

REQTE.(S)
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S)
PREFEITO DO MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA DE AMPARO

ADV.(A/S)

SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S)

CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA DE AMPARO

ADV.(A/S)

SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Andamentos

30/06/2021**Conclusos ao(à) Relator(a)****29/06/2021****Manifestação da AGU**

ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO - Petição: 67056 - Data: 29/06/2021, às 20:40:42, via Web Service MNI 2.2.2.

09/06/2021**Vista ao AGU****09/06/2021****Petição**

Informações - Petição: 59505 Data: 09/06/2021, às 15:01:39

08/06/2021**Juntada**

OFÍCIO 1140_2021, entregue em 25/05/2021.

08/06/2021**Petição**

Informações - Petição: 59107 Data: 08/06/2021, às 16:06:10

25/05/2021**Expedido(a)**

ADPF - INFORMAÇÃO PETIÇÃO INICIAL - RELATORA

25/05/2021**Expedido(a)**

ADPF - INFORMAÇÃO PETIÇÃO INICIAL - RELATORA

24/05/2021**Comunicação assinada**

ADPF - INFORMAÇÃO PETIÇÃO INICIAL - RELATORA

24/05/2021

Comunicação assinada

ADPF - INFORMAÇÃO PETIÇÃO INICIAL - RELATORA

24/05/2021**Certidão**

Certifico a elaboração de 2 ofícios. Despacho de 21/5/2021.

24/05/2021**Despacho**

21/5/2021: ... Requistem-se informações ao Prefeito e a Câmara Municipal de Amparo/SP, a serem prestadas no prazo de dez dias (6º, caput, da Lei 9.882/1999). Após, dê-se vista ao Advogado-Geral da União (art. 103, §3º, CRFB). À Secretaria judiciária. Intime-se

03/05/2021**Conclusos ao(à) Relator(a)****03/05/2021****Distribuído**

MIN. ROSA WEBER

03/05/2021**Autuado****03/05/2021****Protocolado**

Petição Inicial (nº 45896) recebida em 30/04/2021, às 18:13:11

Decisões

Sessão virtual

Deslocamentos

GABINETE MINISTRA ROSA WEBER

Enviado por GERÊNCIA DE CONTROLE CONCENTRADO E RECLAMAÇÕES em 30/06/2021

GERÊNCIA DE CONTROLE CONCENTRADO E RECLAMAÇÕES

Guia 29055/2021

Enviado por ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO em 29/06/2021

Recebido em 30/06/2021

ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Guia 2532680/2021

Guia 27425/2021

Enviado por GERÊNCIA DE CONTROLE CONCENTRADO E RECLAMAÇÕES em 09/06/2021

Recebido em 29/06/2021

GERÊNCIA DE CONTROLE CONCENTRADO E RECLAMAÇÕES

Guia 16072/2021

Enviado por GERÊNCIA DE COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS em 24/05/2021

Recebido em 24/05/2021

GERÊNCIA DE COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS

Enviado por GERÊNCIA DE CONTROLE CONCENTRADO E RECLAMAÇÕES em 24/05/2021

GERÊNCIA DE CONTROLE CONCENTRADO E RECLAMAÇÕES

Guia 26130/2021

Enviado por GABINETE MINISTRA ROSA WEBER em 21/05/2021

Recebido em 24/05/2021

GABINETE MINISTRA ROSA WEBER

Guia 9166/2021

Recebido em 21/05/2021

Enviado por GERÊNCIA DE AUTUAÇÃO, ANÁLISE DE PREVENÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ORIGINÁRIOS CÍVEIS em 03/05/2021

GERÊNCIA DE AUTUAÇÃO, ANÁLISE DE PREVENÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ORIGINÁRIOS CÍVEIS

Guia 3193/2021

Recebido em 03/05/2021

Guia 2496693/2021

Enviado por DIVERSOS em 03/05/2021

Recebido em 03/05/2021

Petições

67056/2021 Peticionado em 29/06/2021

Recebido em 29/06/2021 20:40:48 por GERÊNCIA DE CONTROLE CONCENTRADO E RECLAMAÇÕES

59505/2021 Peticionado em 09/06/2021

Recebido em 09/06/2021 15:01:42 por GERÊNCIA DE CONTROLE CONCENTRADO E RECLAMAÇÕES

59107/2021 Peticionado em 08/06/2021

Recebido em 08/06/2021 16:06:11 por GERÊNCIA DE CONTROLE CONCENTRADO E RECLAMAÇÕES

45896/2021 Peticionado em 30/04/2021

Recebido em 30/04/2021 18:15:32 por GERÊNCIA DE AUTUAÇÃO, ANÁLISE DE PREVENÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ORIGINÁRIOS CÍVEIS

Recursos

Pautas

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MUNICIPIO DE AMPARO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 4-361L-8WJ5-661S-MKGC