



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2007957-86.2021.8.26.0000

VOTO Nº 34699

Registro: 2022.0000073529

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2007957-86.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE DA SERRA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE DA SERRA - SP.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITO "EX TUNC" E RESSALVA. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, MOREIRA VIEGAS, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, DÉCIO NOTARANGELI, MATHEUS FONTES, PERCIVAL NOGUEIRA, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM E FÁBIO GOUVÊA.

São Paulo, 2 de fevereiro de 2022.

CRISTINA ZUCCHI
 RELATOR
 Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2007957-86.2021.8.26.0000

VOTO Nº 34699

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE DA SERRA
 Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE DA SERRA

EMENTA:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI MUNICIPAL Nº 2.392, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE DA SERRA. NORMA QUE ESTABELECE REDUÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO (40HS PARA 30HS SEMANAIS) DE DETERMINADA CATEGORIA DE SERVIDORES DO MUNICÍPIO (OCUPANTES DOS CARGOS DE ATENDENTE DE DESENVOLVIMENTO INFANTIL E AUXILIAR DE EDUCAÇÃO INFANTIL) SEM REDUÇÃO PROPORCIONAL DOS VENCIMENTOS. Ofensa aos princípios constitucionais da moralidade, razoabilidade e finalidade. Configurada violação aos arts. 111, 128 e 144 da Constituição Paulista. Precedentes.

Ação procedente, com efeito *ex tunc*, ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé até a data do julgamento desta ação.

O Prefeito do Município de Rio Grande da Serra ajuizou a presente ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.392, de 14 de dezembro de 2020, que altera a carga horária de trabalho para os funcionários públicos ocupantes dos cargos de Atendente de Desenvolvimento Infantil e Auxiliar de Educação Infantil, reduzindo de 40 (quarenta – fls. 22) para 30 (trinta) horas semanais, sem prejuízo da remuneração, sob o argumento de que a norma impugnada é incompatível com o artigo 169, *caput* e parágrafo único da Constituição do Estado de São Paulo e artigo 21, II, da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como viola os princípios da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2007957-86.2021.8.26.0000

VOTO Nº 34699

moralidade e legalidade, eis que editada e publicada em momento de pandemia e sob a vigência da Lei Complementar nº 173/2020, que trouxe medidas de economia ante o enfrentamento do coronavírus.

Diante disso requereu, liminarmente, a suspensão da vigência e eficácia da Lei nº 2.392, de 14 de dezembro de 2020, do Município de Rio Grande da Serra, até o final julgamento desta ação, sob o argumento de que restou devidamente demonstrado o *fumus boni juris*, ante a patente inconstitucionalidade da norma impugnada, e que o *periculum in mora* repousa no fato de que a norma gera despesa exorbitante ao ente municipal, pois concede vantagens aos servidores sem qualquer estudo prévio e sem fonte de custeio e obriga a contratação de mais de 60 (sessenta) servidores sem que tenha concurso em andamento.

A liminar foi indeferida pelo r. despacho de fls. 46/47. Houve interposição de agravo regimental em face do referido despacho (fls. 50/61), o qual foi julgado improcedente (fls. 96/99).

Devidamente citada, a dd. Procuradoria Geral do Estado não se manifestou nos autos (fl. 110).

Requisitada informação, a Câmara Municipal de Rio Grande da Serra se manifestou pela improcedência da ação. Aduziu que o projeto de lei é de iniciativa do Poder Executivo, conforme determina o artigo 41 da Lei Orgânica do Município, tendo sido devidamente votado em regime de urgência especial, nos termos do artigo 194, alínea “b” do Regimento Interno da Câmara Municipal de Rio Grande da Serra, e aprovado com *quorum* de maioria absoluta, nos termos do artigo 59 parágrafo 1º do referido regimento; o fato de a lei ter sido editada e publicada em momento de pandemia, sob a vigência da Lei Complementar nº



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2007957-86.2021.8.26.0000

VOTO Nº 34699

173/2020, que trouxe medidas de economia para o enfrentamento do coronavírus, não justifica a sua inconstitucionalidade, mas apenas a sua inexecutabilidade para o exercício de 2021, devendo o Poder Executivo fazer um planejamento, inclusive orçamentário, para que, a partir de 31 de Dezembro de 2021, já esteja devidamente preparado para efetuar as contratações que se fizerem necessárias (fls. 112/114).

O i. Subprocurador-Geral de Justiça manifestou-se às fls. 119/125, opinando pela procedência do pedido. Consta da ementa do parecer:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.392 DE 14 DE DEZEMBRO DE 2020

QUE “ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI MUNICIPAL 1.610 DE 25 DE MAIO DE 2.006, E SUAS ALTERAÇÕES SUBSEQUENTES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”, DO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE DA SERRA. SERVIDOR PÚBLICO. REMUNERAÇÃO. REDUÇÃO GRATUITA DA CARGA HORÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, FINALIDADE, INTERESSE PÚBLICO E RAZOABILIDADE.

1. A redução gratuita da carga horária de cargos públicos, ausente justificativa consistente, viola os princípios constitucionais da Administração Pública, como moralidade, razoabilidade, finalidade e interesse público.
2. Benefício equivalente a vantagem pecuniária, divorciada do interesse público e das exigências do serviço.
3. Violação aos arts. 111 e 128 da Constituição Estadual.
4. Parecer pela procedência.

É o relatório.

De proêmio, deve ser apontado que o controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Justiça, pela via de ação, só se justifica e é viável quando se tratar de revisão da constitucionalidade da norma impugnada em face de dispositivos constitucionais que consubstanciem parâmetros da constitucionalidade estabelecida pelo sistema vigente. E, *in casu*, no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade, só é possível a averiguação da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2007957-86.2021.8.26.0000

VOTO Nº 34699

compatibilidade entre a lei municipal analisada e o parâmetro constitucional estadual.

Da mesma forma, nos termos do art. 125, § 2º, da Constituição Federal, não cabe o exercício do controle de constitucionalidade de leis e demais atos normativos municipais em face da Constituição Federal, mas tão somente em face da Constituição Estadual, salvo quando se trate de norma de observância obrigatória.

Nesta feita, fica afastada a análise da constitucionalidade da norma impugnada tendo como parâmetro a Lei de Responsabilidade Fiscal apontada pelo requerente na inicial (Lei Complementar 101/2000).

Feita tal premissa, passa-se à análise do mérito.

A presente ação tem como intenção discutir a constitucionalidade da Lei nº 2.392, de 14 de dezembro de 2020, do Município de Rio Grande da Serra, que altera dispositivos da Lei Municipal nº 1.610, de 25 de maio de 2006, e tem seguinte redação (fls. 12):

“Art. 1º - A carga de trabalho para os funcionários públicos municipais ocupantes de cargos de Atendente de Desenvolvimento Infantil e Auxiliar de Educação Infantil passa a ser de 30 (trinta) horas semanais sem prejuízo da remuneração.

Art. 2º - A carga horária dos cargos de Atendente de Desenvolvimento Infantil, constante do Anexo VIII, da Lei Municipal nº 1.610, de 25 de maio de 2006, com suas alterações subsequentes, passa a vigorar nos termos do artigo 1º desta Lei.

Art. 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”

A norma impugnada, cujo Projeto de Lei é de iniciativa do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2007957-86.2021.8.26.0000

VOTO Nº 34699

Poder Executivo (fls. 20), reduziu a carga horária de trabalho dos funcionários públicos municipais ocupantes do cargo de “Atendente de Desenvolvimento Infantil e Auxiliar de Educação Infantil” de 40 horas semanais para 30 horas semanais, sob a justificativa de “*valorizar os profissionais da educação pública municipal, buscando preservar sua saúde, segurança e qualidade de vida, assegurando, assim, um serviço público de melhor qualidade*” (fls. 19).

A norma impugnada, embora tenha reduzido a carga horária de referidos funcionários da educação infantil (para 30 horas semanais), manteve o vencimento salarial correspondente à carga horária prevista anteriormente (40 horas semanais).

Nesta medida, vê-se que a norma impugnada não se coaduna com o texto constitucional, eis que prevê redução gratuita da jornada de trabalho, conforme explicação que segue.

Como cediço, não obstante a autonomia conferida pela Constituição, os Municípios não têm liberdade total para legislar sobre a remuneração dos seus servidores, devendo sempre estar em consonância com os princípios constitucionais.

Leciona Hely Lopes Meirelles: “*o Município goza de total liberdade na organização do seu pessoal para melhor atendimento dos serviços de sua competência. Entretanto, há duas regras fundamentais que não pode preterir: a que exige que a 'organização se faça por lei' e a que impõe a 'observância dos preceitos constitucionais federais pertinentes aos servidores públicos e das leis federais de caráter nacional (...)'*” (n/ grifos)

¹ Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 18ª ed., 2003, p. 635.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2007957-86.2021.8.26.0000

VOTO Nº 34699

Assim, não obstante a mencionada autonomia, a instituição de vantagens pecuniárias, financeiras ou pessoais, para servidores públicos só se mostra legítima se realizada em conformidade com o interesse público e com as exigências do serviço, nos termos do art. 128 da Constituição do Estado², bem como em conformidade com os princípios previstos no art. 111 da Constituição Estadual², aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta³.

A instituição de vantagens pecuniárias, como se constata na hipótese dos autos com a redução da jornada de trabalho sem a proporcional redução salarial, reclama, portanto, causa eficiente (pautada pelos princípios constitucionais) e situações de interesse do serviço público, não podendo ser concedida, por certo, apenas no interesse dos servidores municipais.

No caso, em análise à justificativa apresentada pelo Executivo quando do encaminhamento do projeto de lei que culminou com a norma ora impugnada (fls. 19⁴), observa-se a ausência de causa razoável e idônea, **relacionada ao interesse público**, para a redução da carga horária com a manutenção da mesma base salarial anterior, mencionando o Chefe do Executivo apenas questão relativa à valorização dos profissionais da educação.

Não se nega que a redução da jornada de trabalho resultará em uma melhor qualidade de vida para o servidor, o que poderá também resultar em um serviço público de melhor qualidade. Porém, evidente que o interesse

² CE/SP, 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

³ **Constituição Estadual** – 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.

⁴ “A redução da carga horária para os cargos acima mencionados visa valorizar os profissionais da educação pública municipal, buscando preservar sua saúde, segurança e qualidade de vida, assegurando, assim, um serviço público de melhor qualidade”



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2007957-86.2021.8.26.0000

VOTO Nº 34699

público (serviço público de melhor qualidade) é tratado de modo secundário, concluindo-se que a redução de jornada de trabalho prevista na norma impugnada tem como objetivo principal beneficiar exclusivamente os servidores públicos, sem contrapartida para o serviço público.

Inegável que a redução da jornada da maneira como determinada pela lei impugnada também afeta o atendimento do serviço público, considerando que haverá menos trabalho por dia, não havendo qualquer menção à reorganização dos trabalhos, o que, por certo, prejudica a eficiência da Administração. Ou resultará na necessidade de contratação de pessoal para suprir a demanda de mão-de-obra para a adequada prestação dos serviços públicos, criando, pois, excessivo ônus financeiro ao Município.

A norma, portanto, não traz benefício à Administração, contrariando o princípio da moralidade administrativa.

Conforme anota Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “*sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa*”⁵.

Conclui-se portanto que, na hipótese dos autos, a redução da jornada de trabalho dos servidores da área da educação infantil sem a redução proporcional de seus vencimentos não atende ao interesse público, por não atender a nenhuma necessidade da Administração Pública, vindo em benefício

⁵ Direito Administrativo, 19ª ed., São Paulo, Atlas, 2006, p.94



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2007957-86.2021.8.26.0000

VOTO Nº 34699

exclusivamente da conveniência dos servidores públicos beneficiados, além de ser desproporcional, por ocasionar prejuízo ao erário, eis que a Administração passa a despendar mais pela hora trabalhada do servidor, sem a contrapartida de qualquer benefício ao serviço público, podendo, ainda, acarretar prejuízo à sua eficiência.

À toda evidência, a redução da jornada de trabalho nos moldes instituídos pela norma impugnada não atende ao interesse público e às exigências do serviço público, bem como contraria os princípios da razoabilidade, da moralidade e finalidade (arts. 111 e 128 da Constituição Paulista), princípios que devem nortear os Municípios quando do estabelecimento de benefícios aos servidores municipais.

No mesmo sentido, julgados deste C. Órgão Especial, em casos análogos, em que reconhecida a violação dos artigos 111, 128 e 144 da Constituição Bandeirante, por normas municipais que determinaram a redução gratuita da jornada de trabalho. Confira-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REDUÇÃO GRATUITA DA JORNADA DE TRABALHO DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DO MUNICÍPIO EM RAZÃO DO ATINGIMENTO DE CERTA IDADE. Artigo 68, caput e incisos I e II, §§1º, 2º e 3º da Lei n. 2.995, de 15 de outubro de 2007, do Município de Ubatuba. Benefício equivalente a vantagem pecuniária, pois implica efetivo incremento da contraprestação pelas horas efetivamente trabalhadas. Impossibilidade de concessão pelo simples fato de se alcançar certa idade. Inobservância ao interesse público e às exigências do serviço. Desrespeito aos artigos 111, 128 e 114 da Constituição Estadual, bem como aos princípios constitucionais da Administração Pública. Inconstitucionalidade verificada. Ressalva apenas quanto à irrepetibilidade dos valores percebidos de boa-fé até a data deste julgamento. Ação julgada procedente, com



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2007957-86.2021.8.26.0000

VOTO Nº 34699

observação⁶”.

“Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade - lei complementar do Município de Maracá - redução da jornada de trabalho de empregados públicos sem a conseqüente redução dos salários - inconstitucionalidade por ofensa ao art. 111 e 144 da Constituição do Estado – procedência⁷”

À guisa de complementação, o parecer da dd. Procuradoria Geral de Justiça:

“No caso, a diminuição da jornada de trabalho sem a respectiva redução dos vencimentos configura aumento indireto salarial, além de não atender a qualquer interesse público, nem, tampouco, às exigências do serviço (art. 128 da Constituição Estadual).

A redução gratuita da carga horária laboral não se afina aos princípios constitucionais da Administração Pública, em especial, com os princípios da moralidade, interesse público, finalidade, exigências do serviço e razoabilidade (arts. 111 e 128 da Constituição do Estado).

Não se ignora soar insólita *prima facie* à luz da proporcionalidade a medida, e, além disso, dada a generalidade e a indeterminação subjetiva que o predica, acaba configurando autêntico redimensionamento remuneratório.

É visível a afronta à razoabilidade (prevista no art. 111 da Carta Estadual).

A jurisprudência é fértil na aplicação do princípio, salientando o Supremo Tribunal Federal que “cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam” (RTJ 204/385).

Esse egrégio Órgão Especial reconheceu a inconstitucionalidade de lei de Paraibuna que, de modo despropositado, reduziu a jornada de trabalho de determinado grupo de servidores (ADI 128.024-0/3-00, Des. Rel. Laerte Nordi, julgado em 20-09-2006).

Além disso, o Supremo Tribunal Federal considerou que “a violação da garantia da irredutibilidade de vencimentos pressupõe a redução direta dos estípedios funcionais pela diminuição pura e simples do valor nominal do total da remuneração ou pelo

⁶ ADIN nº 2072571-37.2020.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, j. 03.02.2021.

⁷ ADIN nº 9033000-23.2009.8.26.0000, Rel. Des. Eros Piceli, j. 11.08.2010.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2007957-86.2021.8.26.0000

VOTO Nº 34699

decrécimo do valor do salário-hora, seja pela redução da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária, seja pelo aumento da jornada de trabalho sem a correspondente retribuição remuneratória” (STF, ARE 660.010-PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, 30/10/2.014, DJe 19/02/2.015).

(...)

O ato normativo focado não consegue ultrapassar imaculado o teste de razoabilidade. A benesse não é adequada para melhoria dos serviços públicos. Nem é necessária, na medida em que compromete grave e contundentemente o erário com a contratação de novos servidores para suprir a demanda de mão-de-obra para a adequada prestação dos serviços públicos. Tampouco é proporcional, visto que a redução da jornada de trabalho demandaria parâmetros diferenciais de remuneração.

A redução da jornada de trabalho sem a equivalente redução de remuneração dos servidores do Município de Rio Grande da Serra é manifestamente imoral na perspectiva da preservação do patrimônio público.

Ela, está, ainda, divorciada da finalidade e do interesse público. Com efeito, não atende a qualquer fim concreto de interesse público primário senão satisfaz interesses pessoais corporativos, o que contraria a regra do art. 128 da Constituição do Estado e os princípios acima referidos, previstos no art. 111 da Constituição Paulista.

(...)

Daí, havendo redução da jornada de trabalho segue-se a indispensável diminuição proporcional da remuneração, sob pena de locupletamento ilícito.

Diante do conjunto de parâmetros desrespeitados pela lei analisada, tem-se por violados os arts. 111 e 128 da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta.

Face ao exposto, opino pela procedência do pedido, declarando-se inconstitucional a Lei nº 2.392, de 14 de dezembro de 2020, do Município de Rio Grande da Serra”. (fls. 120/125).

De rigor, pois, o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 2.392, de 14 de dezembro de 2020, do Município de Rio Grande da Serra, com efeito *ex tunc*, ressaltando-se quanto à irrepetibilidade dos valores percebidos de boa-fé até a data deste julgamento, por razões de segurança jurídica.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2007957-86.2021.8.26.0000

VOTO Nº 34699

Pelo exposto, julgo procedente a ação, nos termos do v.
acórdão.

CRISTINA ZUCCHI

Relatora