



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

**Registro: 2026.0000023790**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2322991-86.2025.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ e PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM RESSALVA. V.U. SUSTENTOU ORALMENTE O ADV. DR. HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FRANCISCO LOUREIRO (Presidente), MARCIA DALLA DÉA BARONE, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ALEXANDRE LAZZARINI, FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA, RICARDO FEITOSA, PAULO AYROSA, LUIS SOARES DE MELLO, FLAVIO ABRAMOVICI, LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ, SILVIA ROCHA, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, MATHEUS FONTES, GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ E LUIS FERNANDO NISHI.

São Paulo, 28 de janeiro de 2026.

**JARBAS GOMES**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 3100380035003500330032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



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

**VOTO Nº 31.366/2025**

**Órgão Especial**

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2322991-86.2025.8.26.0000

Requerente: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Requeridos: Prefeito do Município de Santo André e Presidente da Câmara Municipal de Santo André

**DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.  
 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
 ADICIONAL DE PERICULOSIDADE AOS GUARDAS  
 CIVIS MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE INTERESSE  
 PÚBLICO E SITUAÇÃO EXTRAORDINÁRIA.  
 INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA.**

**I. CASO EM EXAME**

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça em face dos arts. 64, 65, 66 e 67 da Lei nº 10.037/2017, do Município de Santo André, que instituíram adicional de periculosidade aos integrantes da Guarda Civil Municipal.

**II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

2. A questão em discussão consistente em saber se a instituição de adicional de periculosidade aos guardas civis municipais, de forma genérica, sem demonstração de situação extraordinária ou que não seja inerente à própria atividade, atende ao interesse público e às exigências do serviço, nos termos do art. 128 da Constituição Estadual.

**III. RAZÕES DE DECIDIR**

3. A Lei municipal institui adicional de periculosidade com base em fundamentação genérica, sem demonstrar situação excepcional distinta da própria natureza das atribuições do cargo.

4. A vantagem remunera atividade ordinária inerente à função, caracterizando bis in idem e aumento indireto de vencimentos.

5. O art. 128 da Constituição do Estado exige que vantagens pecuniárias observem efetivamente o interesse público e as exigências do serviço, o que não ocorre no caso.

**IV. DISPOSITIVO**

6. Ação procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade  
 proposta pelo *PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO*  
*DE SÃO PAULO* em face dos artigos 64, 65, 66 e 67, da Lei nº





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

10.037, de 19 de dezembro de 2017, do Município de Santo André (*“dispõe sobre o Estatuto da Guarda Civil Municipal, a reorganização administrativa e Código de Conduta e Disciplina da Guarda Civil Municipal de Santo André e dá outras providências”*), que versa sobre a instituição do adicional de periculosidade aos guarda civis daquele município.

Invocando o artigo 144 da Constituição Estadual, sustenta o autor, em síntese, incompatibilidade da norma com os artigos 111 e 128, também da Carta Paulista, na medida em que: (i) a instituição de vantagens pecuniárias para servidores públicos (ocupantes de cargos ou empregos públicos) só se mostra legítima se realizada em conformidade com o interesse público e com as exigências do serviço; (ii) a justificativa apresentada no texto normativo não se sustenta, uma vez que o risco reside na própria essência das atribuições dos guardas municipais.

Ausente pedido de concessão de medida liminar, o feito foi processado com a apresentação de informações pelo Presidente da Câmara Municipal e pelo Prefeito de Santo André prestaram informações em defesa da constitucionalidade da norma (350-363; 686-696), ao passo que a D. Procuradoria-Geral de Justiça reiterou o pleito de procedência da ação (fls. 701-709).

A D. Procuradoria-Geral do Estado, embora





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

instada, não se manifestou (fls. 697).

É o relatório.

Com efeito, a Lei nº 10.037, de 19 de dezembro de 2017, do Município de Santo André, de iniciativa do Chefe do Executivo, instituiu o adicional de periculosidade, aplicável aos servidores integrantes do Quadro da Guarda Civil Municipal, na parte que importa aos autos, ostenta o seguinte teor:

*Art. 64. Fica garantido ao Guarda Civil Municipal o recebimento de 30% (trinta por cento) sobre o seu salário base, a título de adicional de periculosidade, em razão da exposição a roubos e outras espécies de violência física durante suas atividades funcionais.*

*Parágrafo único. O adicional de periculosidade não se incorpora aos vencimentos do servidor, nem servirá de base para cálculo de qualquer indenização ou vantagem pecuniária, inclusive adicionais por tempo de serviço, e em hipótese alguma terá caráter cumulativo.*

*Art. 65. Suspende-se o direito à percepção do adicional de periculosidade quando o Guarda Civil Municipal estiver:*

*I - em licença para tratamento de saúde de pessoa da família, previsto no art. 105, inciso II, 118 e 119 da*





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

*Lei nº 1.492, 02 de outubro de 1959;*

*II - no período de ausência não justificada;*

*III - à disposição de outros órgãos que não sejam ligados à Secretaria de Segurança Cidadã.*

*Parágrafo único. Será descontado o percentual correspondente aos dias do afastamento temporário, previstos nos incisos I a III deste artigo.*

*Art. 66. Cessa o direito à percepção do adicional de periculosidade quando ocorrer:*

*I - demissão, exoneração ou aposentadoria;*

*II - disponibilidade;*

*III - falecimento.*

*Art. 67. Não será suspenso o direito à percepção do adicional de periculosidade quando o servidor estiver designado para compor equipe de escolta de autoridades municipais.*

A pretensão delineada na inicial funda-se na

---

<sup>2</sup> 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.





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

afronta aos artigos 111<sup>2</sup> e 128<sup>3</sup> da Carta Paulista, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144<sup>4</sup>, decorrente da violação dos princípios regentes da Administração e no desrespeito às condições impostas pelo legislador constitucional para a instituição de vantagens pelo Poder Público, quais sejam, presença do interesse público e das exigências do serviço.

Com razão o autor ao afirmar que o texto legal não evidencia a presença de tais condições: neste não se entrevê o interesse público, salvaguarda do corpo social que *“deve guiar a atividade administrativa do Estado Democrático de Direito, tendo em vista que, especialmente no paradigma constitucional, o Estado deve ser movido por interesses que transcendam o plano dos direitos subjetivos envolvidos nas relações de que toma parte”* (MENDES, Gilmar F. et al. *Curso de Direito Constitucional*, 4<sup>a</sup> ed. rev. e atual., 2009, São Paulo:

---

<sup>2</sup> 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.*

<sup>3</sup> 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.*

<sup>4</sup> 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.*





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

Saraiva, p. 876), uma vez que o risco reside na própria essência das atribuições dos guardas municipais.

Tampouco há demonstração de situação anormal ou extraordinária além daquelas já previstas para o cargo, que justifique a percepção da referida vantagem.

Logo, os moldes em que foi concebido o adicional de periculosidade conduzem à conclusão de que seria representativo de aumento disfarçado de vencimentos, devotado a remunerar a execução de obrigações imanentes ao cargo durante período regular da atividade; isso, porém, não significa que o servidor tenha sido submetido a uma conjuntura não habitual no desempenho dos afazeres ou que lhe tenham sido designadas incumbências atípicas, situações das quais, frise-se, a norma não se ocupou.

Destarte, *“ao ser examinada sob o prisma da (...) necessidade, nota-se que [a lei] termina, inevitavelmente, por gerar gastos oriundos do pagamento previsto. E o faz ao buscar o cumprimento de um dever que já é do funcionário, uma obrigação que haveria de ser cumprida independentemente de recompensa diversa. Em outras palavras, busca recompensar um comportamento já esperado e exigido do servidor. Por tal razão, não é medida necessária para o atendimento do objeto que se persegue. Ao disponibilizar pagamento em decorrência do adimplemento de obrigação esperada e inerente ao exercício do cargo, a lei distancia-se da busca do interesse público e, com isso, lesiona os*





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

*princípios norteadores [da Administração]" (grifamos) (ADI nº 2232769-19.2018.8.26.0000, rel. Des. Alex Zilenovski, j. em 20.2.2019).*

Não basta para justificar a instituição da vantagem a **indicação genérica** de que o adicional em questão se dá *"em razão da exposição a roubos e outras espécies de violência física durante suas atividades funcionais."* (cf. artigo 64), pois *"as vantagens pecuniárias pressupõem sempre a ocorrência de um suporte fático específico para gerar o direito à sua percepção"* (grifamos) (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 31ª ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Atlas, 2017, p. 797).

Como bem pontuou o D. Subprocurador-Geral de Justiça, *"é patente a inconstitucionalidade dos arts. 64, 65, 66 e 67, da Lei n. 10.037/17, do Município de Santo André, ao instituir adicional de periculosidade aos servidores públicos do Município que exercem as funções de guarda civil municipal, vantagem essa que não se sustenta, uma vez que o risco reside na própria essência das atribuições dos guardas municipais."*

*A inconstitucionalidade decorre de fundamento demasiadamente genérico, à míngua da indicação da situação anormal ou extraordinária que justifique a sua concessão, o que possibilita a percepção da referida vantagem pecuniária por servidores que exerçam atividades inerentes ao próprio emprego.*





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

*Em verdade, a verba remunera os guardas municipais, de forma genérica e indiscriminada, apenas e tão somente pelo exercício normal e regular de suas funções, adimplindo os deveres ordinários de sua função, situação que demonstra dupla remuneração, pois, já percebe seu vencimento por isso.*

*Isso equivale, na prática, à fixação de benefício sem indicação de fundamento, contrariando o disposto no art. 128 da Constituição do Estado, pelo qual “as vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço”, bem como os princípios da razoabilidade e da moralidade, com assento no art. 111 da Constituição Paulista.*

*Com efeito, a criação de gratificações (adicionais, in casu) sem fundamentos ou critérios objetivos que as justifiquem expõe a Administração Pública a tratamentos desigualitários, imorais, desarrazoados e, sobretudo, distantes do interesse público primário.*

*A previsão genérica existente na legislação trabalhista deve ser compatibilizada com o regime jurídico de direito público, notadamente com a premissa de que, para cada emprego ou cargo público, se faz necessária a previsão das respectivas atribuições, sobre as quais fixam-se os deveres e direitos, inclusive a respectiva remuneração.*

*Se a atividade a ensejar periculosidade é ínsita às atribuições, sua remuneração por gratificação implica bis in idem*





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

*incompatível com o texto constitucional.” (fls. 706-709).*

O tema, ademais, não é inédito neste Sodalício, sendo oportuno destacar alguns precedentes que apreciaram hipóteses idênticas à presente:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.637, DE 03 DE DEZEMBRO DE 2009, EM SUA REDAÇÃO ORIGINAL E NA REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 2.890, DE 03 DE JUNHO DE 2013, AMBAS DO MUNICÍPIO DE CORDEIRÓPOLIS ADICIONAL DE PERICULOSIDADE E RISCO DESTINADO AO SERVIDOR DA GUARDA MUNICIPAL BENEFÍCIO DESVINCULADO DO INTERESSE PÚBLICO E DA NECESSIDADE DO SERVIÇO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DE MORALIDADE, IMPESSOALIDADE, INTERESSE PÚBLICO PRECEDENTES DESTES C. ÓRGÃO ESPECIAL INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA AÇÃO PROCEDENTE, COM RESSALVA”.**

(ADI nº 2203489-56.2025.8.26.0000, rel. Des. Matheus Fontes, j. em 5.11.2025);

***“1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, contra o parágrafo único do art. 1º e art. 162 da Lei Complementar n. 4.064/2019, do Município de Cosmópolis, que trataram de autorizar à Guarda Municipal o uso da expressão "Polícia Municipal" e de instituir adicional de risco aos guardas municipais. 2. USO DA EXPRESSÃO "polícia municipal" que não corresponde à forma como a guarda civil municipal está inserida no sistema de segurança pública. configurada ofensa aos arts. 144 da constituição federal e 147 da constituição do estado de São Paulo. 3. ADICIONAL DE RISCO DESTINADO AO SERVIDOR DA GUARDA MUNICIPAL. INSTITUIÇÃO DE ADICIONAL COM FUNDAMENTOS GENÉRICOS, SEM A INDICAÇÃO DE SITUAÇÃO ANORMAL OU EXTRAORDINÁRIA QUE JUSTIFIQUE A SUA***





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

**CONCESSÃO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 111, 128 E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO CONFIGURADA. PRECEDENTES DESTES C. ÓRGÃO ESPECIAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA. 4. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE”.**

(ADI nº 3005609-39.2025.8.26.0000, rel. Des. Campos Mello, j. em 3.9.2025);

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Bebedouro. Ação proposta pelo Procurador Geral de Justiça em razão das Leis nº 3.602, de 11 de julho de 2006, que “Autoriza a concessão de adicional de periculosidade aos guardas civis municipais de Bebedouro e dá outras providências”, e Lei nº 4.623, de 22 de maio de 2013, que “Dá nova redação ao parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 3.602, de 11 de julho de 2006, que especifica e dá outras providências”, ambas do Município de Bebedouro. Arguição de violação aos princípios da moralidade, impessoalidade, razoabilidade e interesse público. finalidade, Afronta aos artigos 111, 128 e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Concessão de gratificação de forma ampla e genérica, configurando ofensa aos princípios da moralidade, finalidade, razoabilidade e interesse público. Ação procedente”.*

(ADI nº 2004279-92.2023.8.26.0000, rel. Des. Campos Mello, j. em 20.9.2023);

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face do art. 4º da lei n.º 3.321, de 10 de junho de 2014 do município de Salto/SP, que criou um adicional especial de função, de 34% dos vencimentos, aos Guardas Civis Municipais ativos. Violação aos princípios da razoabilidade e do interesse público. Ofensa aos art. 111 e 128 da CE. O pagamento de adicional instituído de forma genérica e sem critérios objetivos para autorizar o seu pagamento não observa o interesse público ou às exigências do serviço, mas apenas o interesse privado dos próprios servidores. Inconstitucionalidade configurada, assegurada apenas a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade do**





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

*art. 4º da lei n.º 3.321, de 10 de junho de 2014 do município de Salto/SP, ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé”.*

(ADI n.º 2042873-78.2023.8.26.0000, rel. Des. James Siano, j. em 5.7.2023).

Verifica-se, portanto, que o acréscimo criado pelo legislador municipal se destina à retribuição pecuniária de exposição já prevista e inerente à própria atividade desempenhada pela Guarda Civil Municipal.

Portanto, o panorama descrito autoriza o reconhecimento da inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados na petição inicial.

Por fim, não há cogitar de modulação dos efeitos do julgado, porquanto não se entreveem razões de segurança jurídica nem excepcional interesse público (artigo 27 da Lei n.º 9.868/1999) que possam justificar a medida.

Anote-se, em reforço a essa deliberação, que a vantagem não poderia ser incorporada ao patrimônio funcional dos servidores, ante o firme entendimento das Cortes Superiores de que a garantia do direito adquirido não se sobrepõe à ordem constitucional:

**Supremo Tribunal Federal**

*A jurisprudência do STF é pacífica e reiterada no sentido de que os servidores públicos não têm direito adquirido à imutabilidade de regime jurídico. Assim, a garantia prevista no art. 5º, XXXVI,*





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

*da Constituição não os protege contra leis que modifiquem as condições que regem a relação jurídica que estabelecem com a administração pública, desde que não haja redução de seus vencimentos ou subsídios. (...) Os princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção ao direito adquirido não garantem aos servidores potencialmente afetados por alterações legislativas o direito à manutenção do regime anterior, desde que não haja ofensa à garantia da irredutibilidade de vencimento.*

(Tema 503) (grifamos)

(ADI nº 4.461, rel. Min. Roberto Barroso, j. em 11.11.2019);

*A supremacia jurídica das normas inscritas na Carta Federal não permite, ressalvadas as eventuais exceções proclamadas no próprio texto constitucional, que contra elas seja invocado o direito adquirido.*

(grifamos)

(ADI nº 248, rel. Min. Celso de Mello, j. em 18.11.1993);

*Não há direito adquirido contra texto constitucional, resulte ele do poder constituinte originário, ou do poder constituinte derivado.*

(grifamos)

(RE nº 94.414, Pleno, rel. Min. Moreira Alves, j. em 13.2.1985).

**Superior Tribunal de Justiça**

*De acordo com o STF, não há direito adquirido em face de uma nova Constituição, dadas as características do Poder Constituinte Originário.*

(grifamos)

(RMS nº 50.731/PB, 2ª T., rel. Min. Herman Benjamin, j. em 20.10.2016);

*Não existe direito adquirido contra o texto constitucional.* (grifamos)

(RMS nº 7.632/DF, 5ª T., rel. Min. Edson Vidigal, j. em 25.5.1999);





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

*Inexiste direito adquirido contra o texto constitucional, em especial no que se refere a regime jurídico de servidores públicos.* (grifamos)  
 (MS nº 7/DF, 1ª S., rel. Min. Miguel Ferrante, j. em 12.12.1989).

Ressalva-se, entretanto, a irrepetibilidade de quantias eventualmente auferidas pelos servidores com base na lei declarada inconstitucional por se tratar de verba de caráter alimentar, presumivelmente recebida em boa-fé.

Como se vê, mais não é preciso dizer.

Isto posto, julga-se procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 64, 65, 66 e 67, da Lei nº 10.037, de 19 de dezembro de 2017, do Município de Santo André.

**José Jarbas de Aguiar Gomes**  
**Relator**

