

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0003472-73.2022.8.19.0053
JUÍZO DE ORIGEM: SAO JOAO DA BARRA 2ª VARA
JUIZ PROLATOR DA DECISÃO: ENRIQUE DE NOVAIS SIQUEIRA
FILHO
APELANTE: MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA BARRA
APELADA: MARTA VALERIA ALVES PINTO

RELATORA: DESEMBARGADORA MARIA AGLAÉ TEDESCO
VILARDO

APELAÇÃO CÍVEL. Ação de cobrança. Servidor público. Cartão alimentação instituído pela Lei Municipal nº 28/2006. Suspensão do benefício pelo decreto municipal nº 18/2016. Ilegalidade. Sentença de procedência. Irresignação do município. Recurso que não merece prosperar. Prescrição não configurada. Mandado de segurança coletivo que interrompeu o prazo prescricional. Impossibilidade de supressão de benefício previsto em lei por decreto. Princípio da hierarquia das leis. Precedentes deste TJRJ. Sentença mantida. **NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO.** Majorados honorários advocatícios para 11% sobre o valor da condenação.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Apelação Cível em epígrafe, entre as partes acima indicadas, ACORDAM os Desembargadores da DÉCIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO, na forma da minuta e da certidão de julgamento que serão publicadas.

RELATÓRIO

Recurso tempestivo e sem preparo, face à isenção legal.

Na forma do permissivo regimental, adoto o relatório do juízo sentenciante, assim redigido:

“MARTA VALERIA ALVES PINTO ajuizou “ação declaratória c/c cobrança” em face de MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA BARRA, ambos qualificados nos autos. Expôs, em resumo, que é servidor público municipal e que tem direito ao Cartão Alimentação, benefício instituído pela Lei Municipal n. 27/2006 (rectius, 28/2006), cujo pagamento foi suspenso no período de julho/2016 a julho/2017, em virtude do Decreto Municipal n.18/2016. Afirmou, contudo, que, pelo princípio da simetria das formas, decreto não pode revogar lei, o que torna ilegal a suspensão do Cartão Alimentação. À base de tais assertivas, postulou a condenação do réu ao pagamento de R\$ 4.200,00, relativos ao período da indevida suspensão do benefício. Em contestação (id.208), o réu alegou que a suspensão do cartão alimentação dos servidores deste Município foi realizada com absoluta observância às formalidades legais. Pugnou pela improcedência dos pedidos. Houve réplica (id.245). As partes não postularam produção de provas (ids.269 e 273). Esse, o relatório.”

O Juízo, no i-278, julgou a lide nos seguintes termos:

“JULGO, pois, PROCEDENTES OS PEDIDOS formulados na inicial para DECLARAR A ILEGALIDADE do Decreto Municipal n. 18/2016 e para CONDENAR o réu ao pagamento de R\$ 4.200,00, com juros de mora, segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança, a contar da citação, na forma do art. 1ª-F da Lei nº 9.494/1997, com a redação dada pela Lei n. 11.960/2009 (Tema 810 do STF), e correção monetária a partir de cada vencimento, sobre a qual deve incidir o IPCA-E (Tema 905 do STJ), até 08/12/2021 e, a contar de 09/12/2021, juros moratórios e correção monetária com base na Taxa Selic, na forma da EC nº 113/2021. Assim, EXTINGO O PROCESSO, com resolução de mérito, na forma do art. 487, I, do Código de Processo Civil. Sem custas, frente à isenção (Lei Estadual n. 3.350/1999, art. 17, IX). Condeno o réu, porém, ao pagamento da taxa

judiciária, a teor da Súmula n. 145 do TJERJ, e ao pagamento de honorários advocatícios, estes arbitrados em 10% do valor da condenação (CPC, art. 85, §§ 2º e 3º, I). Registrada eletronicamente. Publique-se e intímem-se, inclusive para fins do art. 206, § 1º, I, do CNCGJ. A sentença não está sujeita a remessa necessária, à vista do que dispõe art. 496, § 3º, III, do Código de Processo Civil. Após o trânsito em julgado, caso não seja deflagrado o cumprimento da sentença no prazo de 30 dias, remetam-se os autos à Central de Arquivamento.”

A sentença foi justificada como segue:

“É cabível julgamento antecipado do mérito, na forma do art. 355, I, do Código de Ritos, pois o desate da controvérsia dispensa a produção de outras provas. A Lei Municipal n. 28/2006 autorizou o Chefe do Poder Executivo a instituir o Programa de Alimentação ao Trabalhador, por meio do Cartão Alimentação, a ser pago a todos os funcionários e servidores efetivos, nos termos de regulamento específico (art. 1º), enquanto houvesse recursos financeiros suficientes para custeá-lo (art. 4º). Posteriormente, o Cartão Alimentação foi positivado na Lei Municipal n. 210/2012, que institui o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis de São João da Barra, como direito dos servidores (art. 49, IV), remetendo-se a lei e a decreto executivo somente a regulamentação específica (art. 59). O Município, por meio de seu Poder Executivo, publicou no Diário Oficial Municipal do dia 22/05/2016, o Decreto 018/2016, declarando a emergência econômica-financeira e determinando a "limitação de despesas no âmbito do Poder Executivo Municipal, antes o cenário de grande queda na arrecadação Municipal. Em seu artigo 7º ficou disposto a suspensão do direito ao "Cartão Alimentação" dos servidores municipais de São João da Barra, conforme segue: "Art. 7º - Em razão da atual indisponibilidade financeira, fica suspenso, por prazo indeterminado, o benefício "Cartão Alimentação", em conformidade com a disposição contida no artigo 4º da Lei Municipal nº 27/2006, de 22 de maio de 2006, publicada em 02 de junho de 2006". Em seguida, o Município editou a Lei nº 463/2017, publicada em 25/07/2017, que suspendeu expressamente diversos benefícios previstos, inclusive o "Cartão do Cidadão". "Art. 1º - Ficam suspensos os benefícios denominados "cartão alimentação", "cartão cidadão ou viver melhor", "bolsa de estudo" e "passe estudantil", previstos nas Leis Municipais de números 27/2006, 28/2006, 078/2007, 196/2011, 210/2012, 333/2014 e 376/2015. Art. 2 - Esta Lei entra em vigor na data de sua

publicação, revogadas as disposições em Contrário." No ano seguinte, o Município editou a Lei nº 503/2018, que instituiu um novo benefício aos servidores municipais ativos, agora com o nome de "Cartão do Servidor", publicada em 28/02/2018. "Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Poder Executivo Municipal, o benefício denominado "Cartão do Servidor", a ser concedido aos servidores públicos municipais ativos, em efetivo exercício, exceto para os exclusivamente ocupantes de cargos de provimento em comissão." O SISPUSBA - Sindicato dos Servidores Públicos do Município de São João da Barra impetrou Mandado de Segurança Coletivo (0004543-23.2016.8.19.0053). Em tal ação coletiva, foi concedida a antecipação dos efeitos da tutela, determinando que o impetrado se absteresse de suspender o benefício, porém, foi julgado sem resolução do mérito, pelo fato da referida Lei 503/2018 ter restabelecido o benefício, com a nomenclatura "cartão servidor". Tal demanda transitou em julgado em 22/07/2020. Passo a analisar a prescrição suscitada pela parte ré. É cediço que o prazo prescricional aplicado às ações contra a Fazenda Pública é de 05 anos, conforme disposto no art. 1º do Decreto 20.910/32, e não de 03 anos, conforme já decidido pelo STJ. "Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem." "O prazo prescricional aplicável às ações de indenização contra a Fazenda Pública é de 5 (CINCO) anos, conforme previsto no Decreto 20.910/32, e não de três anos (regra do Código Civil), por se tratar de norma especial, que prevalece sobre a geral. STJ. 1ª Seção. REsp 1251993-PR, Rel. Min. Mauro Campbell, julgado em 12/12/2012 (recurso repetitivo) (Info 512)." Vale consignar que o despacho de citação válida em ação coletiva interrompe o prazo prescricional para o ajuizamento da ação individual, retroagindo a data de ajuizamento da demanda (STJ, AREsp 1.831.684/RS, 3ª Turma, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 20/09/2021). Tal prazo só recomeça a correr após o trânsito em julgado da ação coletiva (STJ, REsp 1.725.063/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin) e, reiniciado o prazo, considerando o disposto no art. 9º do Decreto 20.910/32, ele passa a correr pela metade (TJ/RJ, 0006201-53.2017.8.19.0213 - APELACAO / REMESSA NECESSARIA. Des(a). MARIO ASSIS GONÇALVES - Julgamento: 24/10/2022 - TERCEIRA CÂMARA CÍVEL). "Art. 9º A prescrição interrompida recomeça a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a

interrompeu ou do último ato ou termo do respectivo processo." No caso em tela, entre o início do prazo prescricional (22/05/2016) e a sua interrupção (24/05/2016), transcorreram 03 dias do prazo prescricional de 5 (cinco) anos, sendo que o prazo não correu no período em que tramitou a ação coletiva (24/05/2016 a 22/07/2020). Assim, findado o motivo da interrupção, o lapso prescricional foi retomado, não pelo prazo de dois anos e meio, como previsto no art. 9º do Decreto nº 20.910/32, mas pelo período que faltava para completar os cinco anos, nos termos da Súmula 383/STF, ou seja, descontados os 03 dias transcorridos antes da propositura da ação coletiva pelo Sindicato. Súmula 383 do STF, que cito: "A prescrição em favor da Fazenda Pública recomeça a correr, por dois anos e meio, a partir do ato interruptivo, mas não fica reduzida aquém de cinco anos, embora o titular do direito a interrompa durante a primeira metade do prazo." Logo, em consequência da interrupção, a prescrição somente virá ocorrer em 2025. Considerando que a presente ação foi demanda antes de findar o prazo prescricional, rejeito a preliminar suscitada. No mérito, considerando que o benefício Cartão Alimentação foi inscrito como direito básico dos servidores públicos, por intermédio da Lei Municipal n. 210/2012, que instituiu o respectivo estatuto, revela-se desnecessária a discussão atinente à natureza meramente autorizativa da Lei Municipal n. 28/2006, tendo em vista que o benefício Cartão Alimentação foi inscrito como direito básico dos servidores públicos, por intermédio da Lei Municipal n. 210/2012, que instituiu o respectivo estatuto. Desde então, o que fundamenta o pagamento do Cartão Alimentação é a disposição legal constante do ESPCSJB. Sob outra perspectiva, sabe-se que vigora no sistema legislativo pátrio o princípio da simetria ou paralelismo das formas, o qual exige que o mesmo instrumento legislativo utilizado para a criação deve ser utilizado para a suspensão ou extinção. É dizer, uma lei somente poderá ser revogada ou suspensa por outra lei de igual natureza. Na linha desse raciocínio, como decidiu o Tribunal de Justiça Fluminense, em precedente, aliás, oriundo desta Comarca, "tratando-se de benefício instituído por Lei, somente através de outra lei se legitima a sua suspensão, em prestígio ao princípio do paralelismo das formas ou da simetria" (Apelação Cível n. 0000950-15.2018.8.19.0053, Rel. Des. Heleno Ribeiro Pereira Nunes, j. 24/05/2022). Essa também é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: "DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DE DECRETO SUSPENDER A EFICÁCIA DE LEI.

ATO NORMATIVO DE HIERARQUIA SUPERIOR. PRECEDENTES. 1. A orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que decreto expedido pelo Chefe do Poder Executivo não possui o condão de suspender a eficácia de ato normativo de hierarquia superior. Precedentes. [...] (AgR no RE n. 1.290.145, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 16/11/2020). **DIREITO CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE DECRETO SUSPENDER A EFICÁCIA DE LEI. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.** ADI 1.410-MC, REL. MIN. ILMAR GALVÃO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 29.3.2006. 1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a lei não pode ser retirada do mundo jurídico por ato normativo que lhe seja inferior (ADI 1.410-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 1º.02.2002) [...] (AgR-AgR no RE n. 633.841, Relª. Minª. Rosa Weber, j. 29/03/2016)". Dessarte, forçoso reconhecer a ilegalidade do art. 7º do Decreto Municipal n. 18/2016, que suspendeu o pagamento do "Cartão Alimentação", o que torna imperativo o acolhimento da pretensão deduzida pela parte autora. No mesmo sentido: "APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA C/C COBRANÇA. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. INDENIZAÇÃO DE ALIMENTAÇÃO. LEI MUNICIPAL Nº 27/2006 QUE INSTITUIU O BENEFÍCIO DO "CARTÃO ALIMENTAÇÃO". ALEGOU O AUTOR QUE PASSADOS DEZ ANOS DESDE A SUA CRIAÇÃO, O BENEFÍCIO FOI SUSPENSO POR MEIO DO DECRETO Nº 18/2016. ADUZIU O SERVIDOR QUE O ADMINISTRADOR PÚBLICO NÃO PODE SUSPENDER BENEFÍCIO INSTITUÍDO POR LEI ORDINÁRIA POR MEIO DE DECRETO, RAZÃO PELA QUAL REQUEREU A DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE DO REFERIDO DECRETO, BEM COMO A CONDENAÇÃO DO MUNICÍPIO AO PAGAMENTO DA VERBA INTITULADA "CARTÃO ALIMENTAÇÃO" RELATIVA AO PERÍODO ENTRE JUNHO DE 2016 A JULHO DE 2017. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. IRRESIGNAÇÃO DO RÉU ARGUINDO PRELIMINAR DE NULIDADE DA CITAÇÃO E DE PRESCRIÇÃO E, NO MÉRITO, SUSTENTANDO QUE O BENEFÍCIO FOI AUTORIZADO POR LEI E INSTITUÍDO POR DECRETO E SUSPENSO DA MESMA FORMA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA QUE SE IMPÕE.

PRELIMINAR DE NULIDADE DA CITAÇÃO AFASTADA. OS ENTES FEDERATIVOS DEVEM MANTER CADASTRO NOS SISTEMAS DOS PROCESSOS ELETRÔNICOS, SENDO CONSIDERADA PESSOAL A CITAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA REALIZADA POR MEIO DO PORTAL DE SISTEMA. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 246, §2º, DO CPC E 9º, DA LEI 11.419/2006. QUANTO AO MÉRITO, O "CARTÃO ALIMENTAÇÃO" FOI CRIADO PELA LEI MUNICIPAL Nº 28/2006 E REGULAMENTADO PELO DECRETO Nº 34/2006, QUE ESTABELECEU REQUISITOS PARA SUA OBTENÇÃO, PASSANDO O BENEFÍCIO A SER PAGO AOS SERVIDORES MUNICIPAIS A PARTIR DE JUNHO/2006. APÓS, O BENEFÍCIO FOI INCLUÍDO NO ROL DOS DIREITOS ASSEGURADOS AOS SERVIDORES ATRAVÉS DA LEI Nº 210/2012, QUE PASSOU A SER O NOVO ESTATUTO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. POSTERIORMENTE, O PREFEITO À ÉPOCA EDITOU O DECRETO Nº 18/2016, QUE DECLAROU SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA ECONÔMICO-FINANCEIRA E DETERMINOU A LIMITAÇÃO DE DESPESAS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL, SUPRIMINDO O BENEFÍCIO. SABE-SE QUE DECRETO EXECUTIVO NÃO PODE CRIAR, MODIFICAR OU MESMO EXTINGUIR DIREITOS, AINDA, RESTANDO AINDA CLARA A AFRONTA AO PRINCÍPIO DA HIERARQUIA DAS NORMAS, VISTO A IMPOSSIBILIDADE DE DECRETO EXECUTIVO SUSPENDER A APLICAÇÃO DE LEI, BEM COMO A OFENSA AO PRINCÍPIO DO PARALELISMO DAS FORMAS. RECURSO CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. (0002894-13.2022.8.19.0053 - APELAÇÃO. Des(a). LIDIA MARIA SODRE DE MORAES - Julgamento: 12/12/2023 - SEXTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 21ª CÂMARA)).

Apelo do Município, no i-293, alegando em síntese, que o cartão alimentação foi somente autorizado por Lei municipal específica n. 28/2006, sendo instituído por Decreto e suspenso também por Decreto, em obediência ao princípio das hierarquias das leis; que a pretensão autora encontra-se prescrita, que não há ilegalidade na suspensão do benefício. Requer o conhecimento e provimento do recurso com a improcedência dos pedidos autorais.

Contrarrazões, no i-320.

VOTO

O recurso deve ser conhecido, eis que tempestivo. Estão presentes os demais pressupostos de admissibilidade.

Preliminarmente, não se vislumbra a ocorrência de prescrição da pretensão autoral, haja vista que o mandado de segurança coletivo ajuizado pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de São João da Barra – SISPUSBA, sob o nº 0004543-23.2016.8.19.0053, que visou a compelir o Chefe do Executivo a restabelecer o fornecimento do cartão alimentação aos servidores, interrompeu o prazo prescricional, que se reiniciou em 22/07/2020, data do trânsito em julgado da sentença proferida naqueles autos.

Assim, observa-se que a prescrição não se operou no caso dos autos, haja vista que a presente demanda foi proposta em 09/05/2022, conforme já afirmado pela sentença.

Passe-se a análise do mérito.

O cartão alimentação foi criado pela Lei Municipal n.º 28/2006 e regulamentado pelo Decreto nº 34/2006, que estabeleceu requisitos para sua obtenção, benefício e que passou a ser pago aos servidores municipais a partir de junho/2006.

Posteriormente, tal benefício foi inserido no Estatuto dos Servidores Públicos do Município de São João da Barra - RJ (Lei Municipal nº 210/2012). A propósito, veja-se o teor dos dispositivos que tratam do cartão alimentação no Estatuto dos Servidores:

*Art. 49. Constituem indenizações ao servidor:
(...) IV- cartão alimentação.*

Art. 59. Os servidores efetivos ativos receberão “Cartão Alimentação” em decorrência do Programa de Alimentação do Trabalhador, conforme Lei e regulamento específicos.

Assim, a partir da edição da Lei Municipal 210/2012 o fundamento de pagamento do benefício não mais o Decreto Municipal, mas a norma legal constante da referida Lei.

Ocorre que pela via do Decreto Municipal nº 18/2016, o poder executivo suspendeu o pagamento de valores decorrentes do cartão

alimentação, por prazo indeterminado, sob o fundamento de indisponibilidade financeira.

Nesse contexto, a suspensão ou extinção do benefício por mero decreto do Executivo é ilegal, posto que violou o princípio da hierarquia das normas, uma vez que é defesa a edição de Decreto Executivo para criar, modificar, extinguir ou mesmo suspender direitos previstos em lei.

Nesse sentido:

002896-80.2022.8.19.0053 - APELAÇÃO Des(a).
CLAUDIO BRANDÃO DE OLIVEIRA - Julgamento:
29/02/2024 - QUARTA CAMARA DE DIREITO
PUBLICO

APELAÇÃO. AÇÃO DECLARATÓRIA C/C
COBRANÇA. MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA BARRA.
SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL. CARTÃO
ALIMENTAÇÃO, BENEFÍCIO INSTITUÍDO PELA LEI
MUNICIPAL N. 27/2006. PAGAMENTO SUSPENSO
PELO DECRETO MUNICIPAL N. 18/2016.
IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE
DESCONSTITUIÇÃO, POR DECRETO, DE DIREITO
CRIADO POR LEI. PRESCRIÇÃO NÃO
CARACTERIZADA. SENTENÇA QUE DE FORMA
CORRETA FRECONHECEU O DIREITO DA PARTE
AUTORA. RECURSO DESPROVIDO.

0003373-06.2022.8.19.0053 - APELAÇÃO Des(a).
CLÁUDIO LUIZ BRAGA DELL'ORTO - Julgamento:
22/02/2024 - PRIMEIRA CAMARA DE DIREITO
PUBLICO

APELAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. Município
de São João da Barra. Ação declaratória cumulada
com cobrança. Servidora Pública Municipal. Suspensão
do pagamento do benefício "cartão alimentação" pelo
Decreto nº 18/2016. Sentença de procedência.
Irresignação do Município. O *¿cartão alimentação¿* foi
criado pelas Leis Municipais de nº 27/2006 e de nº
28/2006. A Lei municipal nº 210/2012 instituiu o
estatuto dos servidores públicos civis do Município, que
incluiu no rol dos direitos assegurados aos servidores o
benefício objeto em lide (art. 49, IV). Após, o Município
editou o Decreto nº 18 de 2016, que declarou situação
de emergência econômico-financeira no Município e
determinou a limitação de despesas no âmbito do
poder executivo municipal, suprimindo o benefício.
Descabido decreto executivo criar, modificar ou mesmo

extinguir direitos previstos expressamente em Lei. Higidez da sentença, que não configura violação ao princípio da separação dos poderes. Precedentes. RECURSO NÃO PROVIDO.

Pelo exposto, voto no sentido de **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso e majorar os honorários advocatícios para 11% sobre o valor da condenação, na forma do art. 85, § 11 do CPC.

Rio de Janeiro, Sessão de Julgamento realizada em 01 de setembro de 2026.

MARIA AGLAÉ TEDESCO VILARDO
DESEMBARGADORA RELATORA