

ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 338/2026

ABONO ASSIDUIDADE: INCONSTITUCIONALIDADE DA VANTAGEM VINCULADA AO MERO CUMPRIMENTO DO DEVER FUNCIONAL

1. INTRODUÇÃO

A presente Orientação Preventiva tem por finalidade esclarecer o entendimento consolidado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acerca da **inconstitucionalidade da instituição e do pagamento do denominado “abono assiduidade” aos servidores públicos municipais**, quando vinculado exclusivamente ao cumprimento regular de deveres funcionais ordinários, como frequência, pontualidade e ausência de faltas.

Busca-se, com isso, **orientar a Administração Pública Municipal na adoção de medidas preventivas**, de modo a evitar a criação, manutenção ou prorrogação de vantagens pecuniárias incompatíveis com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, bem como prevenir apontamentos pelos órgãos de controle e responsabilizações futuras.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Natureza jurídica do abono assiduidade e limites constitucionais

O abono assiduidade, consiste em **vantagem pecuniária concedida ao servidor público em razão do não registro de faltas ou do simples cumprimento da jornada de trabalho**, sem a exigência de qualquer desempenho extraordinário, meta institucional, encargo adicional ou condição especial de trabalho. Nesse contexto:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Barrinha. LM nº 2.028/09. LM nº 2.120/11, art. 35, IX, §§ 2º, 3º e 4º. LM nº 2.253/14. Décimo quarto salário. **Abono assiduidade**. Violação a princípios constitucionais e aos art. 111, 128 e 144 da CE. – 1. Vantagens pecuniárias. Interesse público. Exigências do serviço. **Os art. 111 e 128 da CE, aplicáveis por força do art. 144, veda a criação de vantagens pecuniárias dissociadas do interesse público e das exigências do serviço**. O administrador pode propor alterações legislativas voltadas à adequação do plano de carreiras e remuneração dos funcionários públicos, mas **não se admite a criação de gratificações genéricas e vantagens que não remunerem o exercício de atividades especiais**. O tempo decorrido desde a promulgação e vigência da lei não afasta a inconstitucionalidade de seus dispositivos. – 2. LM nº 2.028/09. LM nº 2.120/11. LM nº 2.253/14. Décimo quarto salário. Abono assiduidade. As LM nº 2.028/09 e 2.120/11, com redação dada pela LM nº 2.253/14, do município de Barrinha, ao criar a gratificação inicialmente denominada décimo quarto salário, posteriormente renomeada para abono assiduidade, **atribui vantagem**



pecuniária de caráter precário independentemente de qualquer característica especial do trabalho ou da função exercida. Exige-se assiduidade, dever intrínseco ao exercício da função pública, e produtividade, para o que seria indispensável descrição na lei, de maneira genérica, abstrata e impessoal, dos parâmetros, metas de desempenho, alcance de resultados, etc. Jurisprudência do Órgão Especial. – 3. Modulação dos efeitos. A hipótese não comporta modulação, pois desnecessária a adequação do serviço público e da ilegalidade não deflui direito. A decisão produz efeitos *'ex tunc'*, assegurada a manutenção dos valores recebidos de boa-fé pelos servidores. – Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da LM nº 2.029/09 e do inciso IX e §§ 3º, 4º e 5º do art. 35 da LM nº 2.120/11, com redação dada pela LM nº 2.253/14. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 21952910620208260000 São Paulo, Relator.: Torres de Carvalho, Data de Julgamento: 14/07/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/07/2021)

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo assentou que **a assiduidade, a pontualidade e o cumprimento da carga horária constituem deveres funcionais elementares**, inerentes a qualquer vínculo com a Administração Pública, não se prestando, por si sós, a justificar o pagamento de vantagem financeira adicional.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo¹ também tem rechaçado a concessão de vantagens dessa natureza, ao reconhecer que o pagamento de abono assiduidade configura remuneração adicional pelo mero cumprimento de dever funcional, em afronta aos **artigos 111 e 128 da Constituição Estadual**:

“Do mesmo modo, inconstitucional a previsão do abono assiduidade, eis que se trata de pagamento de remuneração adicional pelo mero cumprimento de dever funcional, contrariando os artigos 111 e 128 da Constituição Paulista. Referidos abonos são inadequados na perspectiva do interesse público, pois criam ônus financeiros à Administração Pública sem que exista qualquer benefício em contrapartida.

[...]

Oportuno consignar que a cessação dessas impropriedades, no exercício seguinte, não tem o condão de regularizar a matéria, tendo em vista a análise das Contas pelo princípio da anualidade.

[...]

Por tudo o que foi exposto, voto pela irregularidade das contas anuais, referentes ao exercício de 2019, da Câmara Municipal de Novo Horizonte, com base no artigo 33, inciso III, “b” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93.”

Conforme evidenciado, entende-se que tais vantagens são incompatíveis com o interesse público, por gerarem ônus financeiro sem qualquer contrapartida institucional, em afronta ao princípio da economicidade. Ademais, a concessão e a manutenção desses benefícios têm sido

¹ Disponível através do link: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/4/8/8/808884.pdf. Acesso em 19/03/2026.



consideradas irregulares, inclusive com repercussão negativa no julgamento das contas anuais dos gestores públicos.

2.2. Violação aos princípios da moralidade, razoabilidade, eficiência e interesse público

A criação de gratificações ou abonos no âmbito da Administração Pública não pode servir como mecanismo indireto de incremento remuneratório dissociado de critérios objetivos, finalísticos e compatíveis com a função pública desempenhada. Tais vantagens devem estar necessariamente vinculadas a situações específicas que justifiquem o acréscimo pecuniário, sob pena de desvirtuamento do regime jurídico remuneratório.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem reiteradamente afirmado que a instituição de vantagens pecuniárias exige a definição de critérios idôneos e a demonstração de nexos com a atividade exercida, sob pena de violação aos princípios constitucionais:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Normas do Município de Novo Horizonte – Abono de aniversário, abono de férias e abono de assiduidade – Inconstitucionalidade – Ocorrência. 1. A instituição de gratificação pecuniária não é um simples meio de aumentar os vencimentos dos servidores públicos. Não basta a descrição legal do fato que gera direito ao recebimento de gratificações. A concessão de benefícios deve ser pautada pela fixação de critérios idôneos e ter nexos com a atividade desenvolvida. Violação aos princípios da razoabilidade, moralidade e interesse público violados, elencados nos arts. 111, 128 e 144, da CE/89. 2. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente, ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos, por tratar de verbas de natureza alimentar e recebidas de boa-fé." (TJ-SP - ADI: 22375813620208260000 SP 2237581-36.2020 .8.26.0000, Relator.: Carlos Bueno, Data de Julgamento: 07/07/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 12/07/2021)

O Tribunal reafirmou que a vantagem não se mostra **adequada**, pois não contribui para a melhoria da prestação do serviço público, não se revela **necessária**, por remunerar obrigação já inerente ao cargo, e tampouco é **proporcional**, na medida em que gera ônus financeiro aos cofres públicos sem qualquer retorno institucional mensurável.

Nessa mesma interpretação, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo² possui entendimento consolidado:

001180.989.24-6 e outro (Sessão Plenária de 20/08/2025. Relatoria: Conselheira Cristiana de Castro Moraes)
EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. QUADRO DE PESSOAL COM EXCESSO DE SERVIDORES COMISSIONADOS. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS NA CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÕES.

² Disponível através do link: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Boletim-Jurisprudencia-TCESP-Agosto_2025.pdf. Acesso em 09/04/2026.



PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÕES COM "EFEITO CASCATA". EXTRAPOLAÇÃO DO TETO CONSTITUCIONAL. PAGAMENTO INDEVIDO DE LICENÇA-PRÊMIO. CONHECIDOS. DESPROVIDOS. Nota CPAJ: Sublinha a e. Relatora, sobre a concessão de gratificações, que “a ausência de critérios objetivos e a discricionariedade na fixação dos percentuais contrariam os princípios da transparência, impessoalidade, moralidade, eficiência e economicidade, configurando tratamento diferenciado e injustificado a determinados servidores”

Assim sendo, entende-se que a concessão de gratificações ou vantagens pecuniárias deve observar critérios objetivos, previamente definidos em lei, vedando-se benefícios genéricos, automáticos ou desprovidos de vinculação a desempenho, atribuições específicas ou condições excepcionais de trabalho, sob pena de afronta aos princípios da moralidade, impessoalidade e interesse público, bem como de comprometimento da isonomia entre os servidores.

Nesse contexto, revela-se também violação ao princípio da eficiência, que impõe à Administração Pública a obtenção de resultados positivos com o menor dispêndio possível de recursos. No aspecto, assim leciona **Matheus Carvalho**³:

“Eficiência é produzir bem, com qualidade e com menos gastos. Uma atuação eficiente da atividade administrativa é aquela realizada com presteza e, acima de tudo, um bom desempenho funcional. Buscam-se sempre melhores resultados práticos e menos desperdício, nas atividades estatais, uma vez que toda a coletividade se beneficia disso.

Assim, a concessão de vantagem remuneratória desvinculada de desempenho, metas, condições especiais de trabalho ou atribuições extraordinárias revela-se incompatível com uma atuação administrativa eficiente, por implicar gasto público sem qualquer incremento efetivo na qualidade ou produtividade do serviço prestado.

2.3. Efeitos práticos do entendimento jurisprudencial e riscos administrativos

O entendimento consolidado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo é no sentido de que **leis municipais que instituem ou mantêm abono assiduidade são materialmente inconstitucionais**, ainda que a vantagem não se incorpore aos vencimentos, seja paga de forma eventual ou periódica, ou esteja condicionada a critérios formais de controle de frequência.

Ressalva-se, por razões de segurança, **a irrepetibilidade dos valores pagos de boa-fé até a suspensão ou declaração de inconstitucionalidade**, em razão da natureza alimentar da verba. Todavia, tal ressalva **não legitima a continuidade dos pagamentos**, nem autoriza a edição de novas normas com conteúdo equivalente. Vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade - Impugnação à Lei nº 4.867, de 27 de dezembro de 2018, do Município de Bariri – "Vale alimentação" adicional pago no mês de janeiro ao servidor público que não apresentar atestado

³ Manual de Direito Administrativo – 11. Ed. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 85.



médico no ano anterior – Abono por assiduidade - Benefício que não atende ao interesse público, bem como às exigências do serviço – Ofensa aos princípios da moralidade, razoabilidade, proporcionalidade, finalidade e interesse público – Violação aos artigos 111 e 128 da Carta Estadual – Precedentes deste C. Órgão Especial – **Inconstitucionalidade configurada – Modulação de efeitos – Lei que vigora há vários anos – Necessidade de modulação dos efeitos da declaração, tendo em vista razões de segurança jurídica, com o fim de salvaguardar os pagamentos já realizados e os recebimentos efetivados de boa-fé – Ação procedente, ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé até a data da concessão da liminar.** (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 22469943420248260000 São Paulo, Relator.: Ademir Benedito, Data de Julgamento: 06/11/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 07/11/2024)

A manutenção ou criação de vantagem dessa natureza **expõe a Administração a riscos concretos**. A esse respeito, a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo demonstra que a realização de despesas dessa natureza pode ensejar, inclusive, a rejeição das contas anuais, por violação aos princípios da economicidade e do interesse público, reforçando o elevado grau de risco jurídico e institucional associado à sua manutenção.

3. CONCLUSÃO

Diante do entendimento firme e reiterado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a presente Orientação Preventiva **alerta e recomenda** que a Administração Pública Municipal **se abstenha de instituir, prorrogar ou manter o pagamento de abono assiduidade** ou vantagens equivalentes vinculadas exclusivamente ao cumprimento regular do dever funcional, **revise atos normativos vigentes** que prevejam tal benefício, avaliando sua adequação constitucional, priorize, caso entenda necessário, **mecanismos legítimos de valorização do servidor**, baseados em critérios objetivos, desempenho institucional, metas e efetivo interesse público. Com isso, busca-se assegurar a **conformidade constitucional da política remuneratória**, a observância dos princípios da Administração Pública e a prevenção de riscos jurídicos e financeiros ao ente municipal.

Adamantina/SP, 10 de abril de 2026.

Jefferson Santana

Consultor Responsável pela Elaboração

Eduardo Franco da Silva

Sócio-diretor Responsável pela Revisão e Aprovação

