

16/06/2026**PLENÁRIO****AG.REG. NOS EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.586.132 SÃO PAULO**

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
AGTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AGDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA
PROC.(A/S)(ES)	: LUIZ GUSTAVO CAMARGO CABRAL
AGDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA
ADV.(A/S)	: RODOLFO CESAR CONCEICAO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. GRATIFICAÇÃO POR EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE DIRIGIDA À CLASSE MÉDICA. LEI EM SENTIDO ESTRITO. FIXAÇÃO DE PARÂMETROS OBJETIVOS E IMPESSOAIS. EXCLUSÃO DE INCORPORAÇÃO. COMPATIBILIDADE COM O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA (ART. 37, CAPUT, DA CF). ATRIBUTOS CONATURAIS NÃO CONFIGURADOS. ALEGADO RISCO DE QUEDA NA QUALIDADE DO ATENDIMENTO. MATÉRIA FÁTICA E MÉRITO ADMINISTRATIVO. ÓBICE DA SÚMULA 279/STF. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal preconiza que a remuneração dos servidores públicos submete-se à reserva legal absoluta, competindo ao legislador formal a instituição de vantagens e a fixação de critérios mínimos para seu cálculo (ARE 1.426.900-AgR).

2. Revela-se constitucional a vantagem pecuniária por produtividade estruturada em lei municipal que adota fórmula matemática objetiva fundada na relação entre consultas agendadas, horas efetivas de

RE 1586132 ED-AGR / SP

atendimento clínico e dias úteis, vedando-se a sua incorporação permanente.

3. O estímulo à ampliação e ao aprimoramento do atendimento na rede pública de saúde coaduna-se com o princípio da eficiência, não se confundindo com mera recompensa por deveres funcionais ordinários.

4. Argumentações conjecturais acerca de eventual perda de qualidade no atendimento médico em decorrência do atingimento de metas demandariam o reexame do conjunto fático-probatório e a ingerência no mérito da organização funcional do ente federado, providências vedadas em sede extraordinária (Súmula 279/STF).

5. Agravo interno conhecido e não provido.

ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Pleno, por unanimidade de votos, em conhecer do agravo interno e negar-lhe provimento, nos termos do voto do Relator e na conformidade da ata de julgamento.

Brasília, 05 a 15 de junho de 2026.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente

AG.REG. NOS EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.586.132 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
AGTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AGDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA
PROC.(A/S)(ES)	: LUIZ GUSTAVO CAMARGO CABRAL
AGDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA
ADV.(A/S)	: RODOLFO CESAR CONCEICAO

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Flávio Dino (Relator): Trata-se de agravo interno interposto contra decisão pela qual foi negado seguimento ao recurso.

A matéria debatida, em síntese, refere-se à constitucionalidade de dispositivos legais do Município de Caraguatatuba/SP que instituem adicionais e gratificações a servidores municipais de diferentes categorias.

A decisão agravada negou seguimento recurso extraordinário do Ministério Público estadual, mantendo o acórdão proferido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que declarara a constitucionalidade do art. 97, § 2º, da Lei Complementar nº 25/2007, com redação dada pela Lei Complementar nº 94/2022, do Município de Caraguatatuba. O referido dispositivo instituiu a gratificação por eficiência e produtividade aos servidores médicos da municipalidade.

Nas razões do agravo, o recorrente insiste na tese de violação do art. 37 da Constituição Federal. Sustenta, em síntese, que: (i) A constitucionalidade de vantagens remuneratórias não depende apenas de previsão em lei formal com critérios objetivos, mas também de que tais parâmetros não digam respeito a atributos conaturais e elementares ao desempenho da própria função pública; (ii) A assiduidade e a

RE 1586132 ED-AGR / SP

produtividade na realização de consultas médicas são deveres intrínsecos à classe, não justificando o pagamento de adicionais ou gratificações como forma de “estímulo”; (iii) A sistemática instituída gera o risco inverso de precarização da saúde pública, compelindo os profissionais a realizarem consultas céleres e superficiais com o escopo exclusivo de majorar seus vencimentos.

O Tribunal de origem julgou a controvérsia em decisão cuja ementa reproduzo:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADICIONAL DE RISCO A AGENTES DE FISCALIZAÇÃO E MOTORISTAS. ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO A SERVIDORES PURAMENTE COMMISSIONADOS. GRATIFICAÇÃO POR EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE. GRATIFICAÇÃO DE ENCARGOS ESPECIAIS POR EXERCÍCIO DE ATRIBUIÇÕES QUE NÃO SEJAM PRÓPRIAS DO CARGO. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. Caso em Exame

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo contra dispositivos legais do Município de Caraguatatuba que instituem adicionais e gratificações a servidores municipais.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em verificar a constitucionalidade dos dispositivos legais que instituem adicionais e gratificações a servidores municipais, à luz dos princípios constitucionais estaduais.

III. Razões de Decidir

3. A instituição de adicionais e gratificações deve observar o interesse público e as exigências do serviço (art. 128 da

RE 1586132 ED-AGR / SP

Constituição Estadual).

4. As vantagens pecuniárias instituídas não atendem ao interesse público e violam os princípios estabelecidos na Constituição Estadual, com exceção do adicional de produtividade aos servidores médicos, por se tratar de estímulo que visa à ampliação, melhoria ou aprimoramento do serviço público, em benefício de toda a coletividade.

IV. Dispositivo e Tese

5. Ação julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade de dispositivos legais, ressalvada a irrepetibilidade de valores recebidos de boa-fé. Tese de julgamento:

1. A instituição de adicionais e gratificações deve observar o interesse público e as exigências do serviço. 2. Gratificações genéricas sem critérios objetivos são inconstitucionais.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3000613-95.2025.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Luís Fernando Nishi, j. 20.8.2025)

Dispensar a intimação da parte recorrida, em homenagem ao princípio da celeridade, ausente prejuízo processual (art. 6º, c/c art. 9º do CPC). Nesse sentido, a título exemplificativo: ARE 1390298 ED-AgR, Rel. Min. Luiz Fux (Presidente), Pleno, DJe 13.9.2022, RE 1393325 AgR, Rel. Min. Luiz Fux (Presidente), Pleno, DJe 13.9.2022 e ARE 1391453 AgR, Rel. Min. Luiz Fux (Presidente), Pleno, DJe 13.9.2022.

É o relatório.

AG.REG. NOS EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.586.132 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
AGTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AGDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA
PROC.(A/S)(ES)	: LUIZ GUSTAVO CAMARGO CABRAL
AGDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA
ADV.(A/S)	: RODOLFO CESAR CONCEICAO

VOTO

O Senhor Ministro Flávio Dino (Relator): Preenchidos os pressupostos genéricos, **conheço** do agravo interno e passo ao exame do mérito.

Transcrevo a decisão que desafiou o agravo:

“Trata-se de recurso extraordinário, com base no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, apresentado pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, em face do acórdão do Tribunal de Justiça estadual assim ementado:

[...]

Na minuta, sustenta-se violação do art. 37 da Constituição da República. Alega-se a “(in)constitucionalidade de vantagem pecuniária denominada gratificação por eficiência e produtividade instituída em favor de servidores médicos”. Argumenta-se que o acórdão recorrido afrontou o referido dispositivo constitucional “ao reputar constitucional preceito normativo que instituiu gratificação embasada no cumprimento de atributos conaturais ao desempenho da função pública”.

RE 1586132 ED-AGR / SP

É o relatório.

Decido.

O recurso não comporta provimento.

Da análise dos autos, verifica-se que o Tribunal de origem decidiu a demanda conforme os seguintes argumentos (id: 1fb633de):

“I - Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, tendo por objeto: a) a Lei nº 1.461, de 26 de setembro de 2007, que "Dispõe sobre a concessão do Adicional de Risco de Vida aos Agentes de Fiscalização e dá outras providências"; b) a expressão "será concedido também o adicional por tempo de serviço" prevista na parte final do § 2º do art. 86, do art. 97, bem como da expressão "ou exercer atribuições definidas que não sejam próprias do cargo" inclusa na parte final do art. 98, além do inciso III do art. 98 e da expressão "ou exercício de atribuições definidas que não sejam próprias do cargo", prevista no § 2º do art. 98, da Lei Complementar nº 25, de outubro de 2007, na redação dada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de dezembro de 2022; e c) o art. 3º da Lei Complementar nº 94, de 19 de dezembro de 2022, todas do Município de Caraguatatuba:

‘Lei nº 1.461, de 26 de setembro de 2007, do Município de Caraguatatuba

Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a conceder aos Agentes de Fiscalização do Quadro Permanente de Servidores da Prefeitura Municipal de Caraguatatuba, adicional a título de risco de vida, pelo desempenho das atribuições específicas do cargo.

§ 1º O adicional de que trata o caput deste artigo será

RE 1586132 ED-AGR / SP

devido no percentual de 30% (trinta por cento), calculado sobre o vencimento base do cargo.

§ 2º O percentual deverá incidir sobre o vencimento base do cargo, não sendo permitida a incidência sobre as vantagens adquiridas, exceto para fins de cálculo de 13º salário e férias regulamentares.

§ 3º Os benefícios desta lei são extensivos aos motoristas em atividade contínua, dos veículos, com capacidade acima de 10 passageiros, lotados em qualquer secretaria.

Art. 2º Somente terão direito ao adicional os agentes. de Fiscalização que estiverem no exercício e desempenho das funções do cargo.

Art. 3º O servidor no exercício simultâneo de atividades com risco de saúde ou vida, deverá optar pelo adicional que lhe for mais vantajoso, sendo vedada a percepção cumulativa.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotação orçamentária própria.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Lei Complementar n. 94, de 19 de dezembro de 2022, do Município de Caraguatatuba

Art. 1º Ficam alterados os artigos 72, 86, 97, 98, 108, 142, 143 e 144, todos da Lei Complementar nº 25, de 25 de outubro de 2007, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“(…)

Art. 72. Remuneração ou vencimentos é o vencimento do cargo, acrescido das vantagens

RE 1586132 ED-AGR / SP

pecuniárias, permanentes ou temporárias, estabelecidas em lei.

(...)

Art. 86 Além dos vencimentos e vantagens previstos nesta Lei, serão devidos aos servidores as seguintes gratificações e adicionais:

I- Gratificação de função;

II- Gratificação natalina;

III- Gratificação por serviço extraordinário;

IV- Gratificação de encargos especiais;

V-Adicional por tempo de serviço;

VI Adicional pelo exercício de atividade insalubre, perigosa ou penosa;

VII- Adicional noturno;

VIII Gratificação por participação em órgão de deliberação coletiva.

§ 1º As gratificações e adicionais somente se incorporarão aos vencimentos ou proventos nos casos indicados em lei.

§ 2º Aos ocupantes de cargo exclusivamente em comissão, além dos direitos sociais consagrados pelo art. 7º, incisos VIII e XVII, da Constituição Federal, será concedido também o adicional por tempo de serviço.

(...)

Art. 97 A gratificação por eficiência e produtividade será paga, em decorrência dos resultados alcançados, aos servidores efetivos que exercerem funções externas de fiscalização ou que exercerem funções mensuráveis pela

RE 1586132 ED-AGR / SP

produção de seu trabalho, observadas as seguintes disposições:

§ 1º Quanto à fiscalização de normas sanitárias (autoridades sanitárias), serão observados os seguintes critérios e limites:

I- Critérios de pontuação:

a) Cada procedimento de ação programada (aquele produzido por denúncias, procedimentos processuais, notificações de agravos compulsórios a saúde, visita domiciliar, cadastramentos, acompanhamentos da qualidade da água e alimentos, acompanhamentos de agravos inusitados à saúde (surto e epidemias) equivale a 10 (dez) pontos e o fiscal poderá atingir, no mês, o máximo de 620 (seiscentos e vinte) pontos;

II- O valor da gratificação, que será calculado sobre o salário base do cargo, dependerá da eficiência e produtividade da fiscalização em cada mês e será aferida conforme os critérios estabelecidos no inciso anterior e conforme as seguintes faixas máximas de pontuação e percentuais:

Faixas de Pontuação	Percentual de Gratificação
0 a 120	00%
130 a 220	10%
230 a 320	20%
330 a 420	30%
430 a 520	40%
530 a 620	50%

III - Os pontos excedentes a 620 (seiscentos e vinte) não serão acumulados para o mês seguinte.

§ 2º - Quanto às funções mensuráveis pela produção

RE 1586132 ED-AGR / SP

de seu trabalho, em especial quanto aos médicos, serão observados as seguintes fórmula e limites:

I - FÓRMULA: $A = \frac{ncam}{nheac \cdot ndum}$ (número de consultas agendadas no mês, dividido pelo número de horas efetivas de atendimento clínico, multiplicadas pelo número de dias úteis do mês, igual ao aplicativo)

Onde:

A: aplicativo

ncam: número de consultas agendadas no mês

nheac: número de horas efetivas de atendimento clínico

ndum: número de dias úteis/mês

II- O Valor da gratificação, que será calculado sobre o salário base do cargo, será aferida a cada mês, conforme a fórmula estabelecida no inciso anterior e conforme as seguintes faixas máximas de pontuação e percentuais:

Faixas de Pontuação	Percentual de Gratificação
Até 1%	00%
De 1,01 a 1,99%	10%
De 2 a 2,5%	20%
De 2,5% a 3,2%	30%
De 3,2% a 3,99%	40%
Igual ou maior que 4%	50%

§ 3º - A gratificação por eficiência e produtividade aferida no mês, será paga no mês imediatamente subsequente à sua aferição, juntamente com o pagamento dos vencimentos.

§ 4º A gratificação por eficiência e produtividade não será incorporada ao vencimento do servidor que a ela fizer

RE 1586132 ED-AGR / SP

jus.

(...)

Art. 98- Será devida gratificação de encargos especiais ao servidor titular de cargo efetivo, mesmo que dele esteja em afastamento para exercício de cargo em comissão, que, a pedido formal da Administração, participar da banca examinadora, comissão ou grupo de trabalho, desenvolver trabalho técnico ou científico ou exercer atribuições definidas que não sejam próprias do cargo.

§ 1º O valor da gratificação de encargos especiais será de:

I - em caso de participação em banca examinadora ou desenvolvimento de trabalho técnico ou científico, 30% (trinta por cento) do vencimento do cargo do servidor;

II - em caso de participação em comissão ou grupo de trabalho:

a) 10% (dez por cento) do vencimento do cargo do servidor, caso participe de 01 (uma) comissão ou grupos de trabalho;

b) 20% (vinte por cento) do vencimento do cargo do servidor, caso participe de 02 (duas) comissões ou grupos de trabalho;

c) 30% (trinta por cento) do vencimento do cargo do servidor, caso participe de 03 (três) ou mais comissões ou grupos de trabalho;

III - em caso de exercício de atribuições definidas que não sejam próprias do cargo, 30% (trinta por cento) do vencimento do cargo do servidor.

§ 2º - Caso haja a participação do servidor em banca

RE 1586132 ED-AGR / SP

examinador, comissão ou grupo de trabalho, desenvolvimento de trabalho técnico ou científico ou exercício de atribuições definidas que não sejam próprias do cargo, de forma simultânea, será devido o pagamento de forma cumulativa, dos referidos percentuais, conforme definido no parágrafo anterior, observado, em qualquer hipótese, o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do vencimento do cargo do servidor.

§ 3º - O pagamento da gratificação de encargos especiais exclui o direito à gratificação por serviço extraordinário.

Art. 3º Fica alterado o § 1º do artigo 1º da Lei Municipal nº 1.461, de 26 de setembro de 2007, que passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º (...) § 1º O adicional de risco será devido no percentual de:

I - 30% (trinta por cento), calculado sobre o vencimento base do cargo, para os Agentes de Fiscalização de que trata o caput e para os motoristas de veículos com capacidade acima de 10 passageiros;

II - 45% (quarenta e cinco por cento), calculado sobre o vencimento base do cargo, para os motoristas de veículos que transportem pacientes;

III - 60% (sessenta por cento), calculado sobre o vencimento base do cargo, para os motoristas que atuem junto ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) ou outra designação que esse serviço venha a ter.'

II - A autonomia político-administrativa dos entes federados é reconhecida expressamente pela Constituição Federal de 1988 (arts. 1º e 18), o que confere aos Municípios autonomia legislativa, observadas as balizas

RE 1586132 ED-AGR / SP

constitucionais de âmbito estadual e federal, nos termos dos arts. 29 e 30 da Constituição Federal e art. 144 da Constituição Estadual.

Assim, a independência legislativa municipal, por força da norma estadual de caráter remissivo (art. 144), deve agir dentro dos limites da competência constitucional atribuída ao ente federativo, observando ainda os princípios estabelecidos nas Constituições Estadual e Federal.

No caso, verifica-se que as vantagens pecuniárias instituídas não atendem ao interesse público e às exigências de trabalho (art. 128 da Constituição Estadual) e violam os princípios estabelecidos no art. 111 da Constituição Estadual, com exceção do adicional de produtividade aos servidores médicos, conforme se verá a seguir.

(A) ADICIONAL DE RISCO DE VIDA AOS AGENTES DE FISCALIZAÇÃO E MOTORISTAS

A Lei nº 1.461/07 autorizou ao Poder Executivo Municipal conceder aos agentes de fiscalização do Quadro Permanente de Servidores da Prefeitura Municipal de Caraguatatuba, adicional a título de vida, pelo desempenho de suas atribuições específicas do cargo (art. 1º, caput), assim como estendeu o benefício aos motoristas em atividade contínua, dos veículos, com capacidade acima de 10 passageiros, lotados em qualquer Secretaria (§ 3º).

O adicional de risco de vida instituído prevê um acréscimo de 30% (trinta por cento) para os agentes de fiscalização e motorista de veículos com capacidade acima de 10 passageiros, bem como 45% (quarenta e cinco por cento) para os motoristas de veículos que transportem

RE 1586132 ED-AGR / SP

pacientes e 60% (sessenta por cento) para motoristas que atuam junto ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU).

Com efeito, no Município de Caraguatatuba, nos termos da Lei nº 992/2005, os cargos de motorista estão divididos em Motorista I e Motorista II, cujas atribuições são as seguintes:

[...]

A diferença entre os cargos de motorista I e II refere-se exclusivamente à categoria de veículos que cada um deve ser habilitado a conduzir: categoria "C" para o cargo de motorista I e categoria "D" para o cargo de motorista II. A distinção entre as categorias mencionadas é dada pelo art. 143, III e IV, da Lei nº 9.503/97:

[...]

Nesse contexto, como bem consignado pelo I. Subprocurador-Geral de Justiça em seu parecer (fl. 706), a definição das atribuições dos cargos de motorista no município de Caraguatatuba e respectivos vencimentos já levou em conta a natureza própria e riscos decorrentes da condução de cada uma das categorias de veículos para as quais devem estar habilitados.

Por sua vez, as atribuições do cargo de agente de fiscalização são as seguintes:

[...]

Constata-se, portanto, que o risco é da natureza de tais atividades, de modo que não se verifica a imposição aos servidores de nenhum encargo adicional e decorrente de função especial que justifique a concessão da vantagem pecuniária.

Nesse sentido:

RE 1586132 ED-AGR / SP

[...]

**(B) ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO A
SERVIDORES PURAMENTE COMISSIONADOS**

A parte final do § 2º do art. 86 da Lei Complementar nº 25/07, na redação dada pela Lei Complementar nº 94/22, dispõe que aos ocupantes de cargo exclusivamente em comissão será concedida também o adicional por tempo de serviço.

Com relação ao adicional por tempo de serviço aos servidores puramente comissionados, este E. Órgão Especial possui entendimento consolidado de que a sua instituição não observa o interesse público e às exigências do serviço, mas apenas o interesse privado dos próprios servidores.

Trata-se, na verdade, de forma de aumentar a remuneração por via oblíqua, o que não se admite, não havendo falar em violação ao princípio da isonomia, vez que o tratamento remuneratório diverso se mostra compatível com o ingresso diferenciado de tais servidores nos quadros da Administração Pública:

[...]

**(C) GRATIFICAÇÃO POR EFICIÊNCIA E
PRODUTIVIDADE**

O art. 97, caput e § 1º, da Lei Complementar nº 25/07, na redação dada pela Lei Complementar nº 94/22, disciplinaram a gratificação por eficiência e produtividade, em decorrência dos resultados alcançados, aos servidores efetivos que exercerem funções externas de fiscalização ou que exercerem funções mensuráveis pela produção de seu trabalho.

A gratificação por eficiência e produtividade

RE 1586132 ED-AGR / SP

instituída de forma genérica e indistinta a todos os servidores municipais efetivos que realizam atividade de fiscalização externa, por se tratar de acréscimo pelo desempenho de atribuições inerentes ao cargo, o que não atende ao interesse público e às exigências do serviço.

A hipótese mencionada não se confunde com o adicional por performance das carreiras tributárias, que vem sendo admitido pelo C. Supremo Tribunal Federal, mas de concessão de gratificação genérica e indistinta a todos os servidores efetivos municipais que realizam atividade de fiscalização externa, nas mais diversas esferas, inclusive sanitária, o que se mostra inadmissível.

Por sua vez, o art. 97, § 2º, da Lei Complementar nº 25/07, na redação dada pela Lei Complementar nº 94/22, disciplinou a gratificação por eficiência e produtividade aos médicos levando em consideração o número de consultas agendadas no mês, dividido pelo número de horas efetivas de atendimento clínico e número de dias úteis/mês, cujos percentuais de gratificação variam de 0% a 50%.

Sobre o tema, este E. Órgão Especial já reconheceu a constitucionalidade do adicional de produtividade aos servidores médicos, reconhecendo se tratar de estímulo que visa à ampliação, melhoria ou aprimoramento do serviço público, em benefício de toda a coletividade:

[...]

(D) GRATIFICAÇÃO DE ENCARGOS ESPECIAIS
PARA EXERCER ATRIBUIÇÕES QUE NÃO SEJAM
PRÓPRIAS DO CARGO

O art. 98 da Lei Complementar nº 25/07, na redação dada pela Lei Complementar nº 94/22, criou a gratificação de encargos especiais, ao servidor efetivo, mesmo que dele

RE 1586132 ED-AGR / SP

ele esteja em afastamento para exercício de cargo em comissão, a pedido formal da Administração, que participar de banca examinadora, comissão ou grupo de trabalho, desenvolver trabalho técnico ou científico ou exercer atribuições definidas que não sejam próprias do cargo.

A instituição de gratificação de encargos especiais para o exercício de atribuições que não sejam próprias do cargo igualmente foi realizada de forma genérica, sem a fixação de critérios objetivos para a identificação dos beneficiários e a estipulação do valor da vantagem, conferindo discricionariedade excessiva ao gestor público local, o que não se admite.

Ademais, como bem consignado pelo 1. Subprocurador-Geral de Justiça em seu parecer (fl. 721), o teor abrangente do dispositivo permite que um servidor público nomeado para um determinado cargo público exerça também as funções de outro, inclusive, sem que exista qualquer correlação com o cargo originário e sem previsão de temporariedade, em afronta a regra do concurso público, que enseja afronta aos arts. 111, 115, II, e 128 da Constituição Estadual.

É esse o entendimento adotado por este E. Órgão Especial:

[...]

Nessas condições, de rigor a declaração de inconstitucionalidade: a) da Lei nº 1.461, de 26 de setembro de 2007, que "dispõe sobre a concessão do Adicional de Risco de Vida aos Agentes de Fiscalização e dá outras providências"; b) da expressão "será concedido também o adicional por tempo de serviço" prevista na parte final do § 2º do art. 86, bem como da expressão "aos

RE 1586132 ED-AGR / SP

servidores efetivos que exercerem funções externas de fiscalização" prevista na parte final do caput do art. 97, do § 1º do art. 97, bem como da expressão "ou exercer atribuições definidas que não sejam próprias do cargo" inclusa na parte final do art. 98, além do inciso III do art. 98 e da expressão "ou exercício de atribuições definidas que não sejam próprias do cargo", prevista no § 2º do art. 98, da Lei Complementar nº 25, de outubro de 2007, na redação dada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de dezembro de 2022; e c) o art. 3º da Lei Complementar nº 94, de 19 de dezembro de 2022, todas do Município de Caraguatatuba, excetuando-se, apenas, o § 2º do art. 97 da Lei Complementar nº 25, de outubro de 2007, na redação dada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de dezembro de 2022, que instituiu o adicional de produtividade aos servidores médicos.

III -- No tocante à modulação dos efeitos, cumpre observar que a possibilidade de restrição da eficácia temporal de decisões judiciais proferidas em controle difuso ou concentrado de constitucionalidade tem a finalidade de mitigar a nulidade das leis e atos declarados inconstitucionais, estabelecendo efeitos prospectivos para o julgado, ou seja, dirigidos ao futuro (*ex nunc*), impedindo, assim, que atinjam a validade de atos já praticados.

Tal possibilidade está restrita a situações excepcionais, definidas no art. 27 da Lei nº 9.868/99, que envolvam razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social:

[...]

No caso, inexistem razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social para a modulação de efeitos do julgado, ressalvada apenas a irrepetibilidade

RE 1586132 ED-AGR / SP

dos valores recebidos de boa-fé.

IV - Ante o exposto, e pelo meu voto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a ação para declarar a inconstitucionalidade: a) da Lei nº 1.461, de 26 de setembro de 2007, que "dispõe sobre a concessão do Adicional de Risco de Vida aos Agentes de Fiscalização e dá outras providências"; b) da expressão "será concedido também o adicional por tempo de serviço" prevista na parte final do § 2º do art. 86, bem como da expressão "aos servidores efetivos que exercerem funções externas de fiscalização" prevista na parte final do caput do art. 97, do § 1º do art. 97, bem como da expressão "ou exercer atribuições definidas que não sejam próprias do cargo" inclusa na parte final do art. 98, além do inciso III do art. 98 e da expressão "ou exercício de atribuições definidas que não sejam próprias do cargo", prevista no § 2º do art. 98, da Lei Complementar nº 25, de outubro de 2007, na redação dada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de dezembro de 2022; e c) o art. 3º da Lei Complementar nº 94, de 19 de dezembro de 2022, todas do Município de Caraguatatuba, ressalvada a irrepetibilidade de valores recebidos de boa-fé." (grifos acrescidos)

Conforme jurisprudência consolidada deste Supremo Tribunal Federal, a matéria relativa à remuneração dos servidores públicos insere-se no âmbito da reserva legal absoluta, exigindo disciplina por meio de lei em sentido formal.

Quando ausente previsão legislativa específica quanto aos critérios e parâmetros mínimos aplicáveis à instituição, ao cálculo e à aferição das gratificações resta comprometida a validade do regime remuneratório adotado, porquanto transfere-se à esfera administrativa competência normativa que a Constituição reserva ao legislador, culminando, assim, em afronta direta à ordem constitucional.

RE 1586132 ED-AGR / SP

Não é o caso, portanto, da hipótese em análise, visto que trata de gratificação de produtividade dirigida aos médicos da municipalidade, instituída por meio de lei em sentido estrito, conforme parâmetros objetivos e impessoais que consideram a relação entre o número de consultas agendadas no mês e o número de horas efetivas de atendimento clínico, vedada incorporação da aludida gratificação aos vencimentos dos servidores. Logo, ao reconhecer a constitucionalidade do referido dispositivo, o acórdão impugnado alinhou-se à jurisprudência desta Corte Constitucional. Nesse sentido:

[...]

Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, nego seguimento ao recurso.”

O agravo não comporta provimento.

A insurgência do Ministério Público paulista gravita em torno da impossibilidade de o legislador municipal instituir vantagem pecuniária atrelada à produtividade médica, sob o argumento de que a realização de consultas em quantidade satisfatória e de forma assídua já estaria abarcada pelo vencimento padrão da categoria.

Sem razão o agravante.

Como destacado na decisão hostilizada, a jurisprudência desta Suprema Corte consolidou-se no sentido de que o regime remuneratório dos servidores públicos reclama disciplina por meio de lei em sentido formal (reserva legal absoluta), vedando-se a delegação ampla ao Poder Executivo para fixar critérios de vantagens sem balizas preestabelecidas (*v.g.* ADI 3.551 e ARE 1.426.900). Em complemento:

“Direito constitucional e administrativo. Recurso extraordinário com agravo. **Servidor Público. Fixação de valor de gratificação pelo Poder Executivo. Reserva legal.**

RE 1586132 ED-AGR / SP

Reafirmação de jurisprudência. I. Caso em exame 1. Recurso extraordinário com agravo contra acórdão de Turma Recursal do Estado de Minas Gerais que determinou o pagamento de diferenças de parcela remuneratória denominada Gratificação de Estímulo à Produção – GEPI, em razão de atraso no reajuste anual da parcela pelo Poder Executivo. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se é constitucional a delegação ao Poder Executivo de atribuição para fixar e alterar o valor de parcela remuneratória, à luz do inciso X do art. 37 da Constituição. III. Razões de decidir 3. A Lei estadual de Minas Gerais nº 6.762/1975, com a redação dada pela Lei nº 12.984/1998, e o Decreto nº 46.284/2013 delegam ao Poder Executivo a fixação do valor de parcela remuneratória e asseguram o reajuste anual automático da parcela conforme a variação positiva da arrecadação de impostos estaduais apurada no exercício anterior. **A jurisprudência do STF, contudo, afirma que a disciplina jurídica de remuneração funcional está submetida à reserva absoluta de lei em sentido formal.** Impossibilidade de pagamento de diferenças pretéritas fundadas em norma inconstitucional. 4. A inconstitucionalidade do § 2º do art. 20 da Lei estadual nº 6.762/1975, com a redação dada pela Lei nº 12.984/1998, e do art. 3º do Decreto nº 46.284/2013, deve ser coordenada com o princípio da segurança jurídica e com a garantia de irredutibilidade de vencimentos, para impedir a repetição de valores, assim como para manter o pagamento da parcela até que seja absorvida por quaisquer reajustes futuros a contar da data do presente julgamento. IV. Dispositivo e tese 5. Agravo conhecido para admitir em parte o recurso extraordinário, na parte conhecida, dar-lhe provimento. Teses de julgamento: “1. É inconstitucional a delegação ao Poder Executivo de atribuição para fixar e alterar o valor de parcela remuneratória, prevista no § 2º do art. 20 da Lei estadual nº 6.762/1975, com a redação dada pela Lei nº 12.984/1998, e no art. 3º do Decreto nº 46.284/2013; 2. O reconhecimento da inconstitucionalidade não autoriza

RE 1586132 ED-AGR / SP

decrécimo remuneratório nem a repetição de valores”.” (ARE 1524795 RG, Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, DJe 02-03-2026)

“AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. 2. LEI 13.909 DO ESTADO DE GOIÁS. 3. **GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO PARA SERVIDORES PÚBLICOS. FIXAÇÃO PELO GOVERNADOR E DISTRIBUIÇÃO PELO SECRETÁRIO DE ESTADO. VIOLAÇÃO DO ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE LEI.** 4. CARREIRA DO MAGISTÉRIO ESTADUAL. PROFESSOR DA EDUCAÇÃO BÁSICA. INGRESSO POR CONCURSO PÚBLICO. CARGO DE CARREIRA. ACESSO ÀS CLASSES DA CARREIRA POR PROMOÇÃO COM BASE EM MERECIMENTO. POSSIBILIDADE. 5. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 6. MODULAÇÃO DE EFEITOS PARA QUE OS SERVIDORES NÃO SOFRAM DECRÉSCIMO REMUNERATÓRIO.” (ADI 3551, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe 19-08-2020)

No caso vertente, o Município de Caragatatuba atendeu estritamente ao figurino constitucional: editou lei em sentido estrito (LC nº 94/2022) e fixou uma fórmula matemática impessoal e objetiva para balizar o pagamento do incentivo, vinculada ao cumprimento de metas mensuráveis de produtividade clínica e com expressa vedação de incorporação aos proventos permanentes.

O argumento de que a produtividade quantitativa constitui “atributo conatural” ao cargo de médico e que, por isso, malferiria os princípios da moralidade e da razoabilidade não encontra respaldo na ordem constitucional vigente. Ao revés, o princípio da eficiência (art. 37, caput, CF), introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, legitima e estimula a Administração Pública a adotar modelos de gestão que prestigiem a produtividade e a otimização dos serviços essenciais

RE 1586132 ED-AGR / SP

prestados à coletividade, sendo o prêmio por desempenho ferramenta consagrada e válida para tal desiderato.

Ademais, no que concerne à alegação de que a referida gratificação causaria “risco de piora no atendimento médico ao cidadão” por induzir consultas excessivamente rápidas, verifica-se que tal proposição possui natureza puramente conjectural e fática. A aferição da existência de prejuízo real à qualidade do serviço público de saúde exigiria a análise de dados concretos e o reexame do acervo probatório da causa, providência sabidamente interdita nesta instância extraordinária, a teor da Súmula 279 do STF.

Descabe, outrossim, ao Poder Judiciário sindicar o mérito da opção político-administrativa do ente federado que, no exercício de sua autonomia constitucional (arts. 18, 29 e 30, I, da CF), desenhou seu regime de incentivos em consonância com as necessidades locais de saúde pública.

Portanto, visto que o agravante não trouxe argumentos suficientes para infirmar os fundamentos da decisão recorrida, esta deve ser mantida por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Agravo interno **conhecido e não provido.**

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NOS EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.586.132

PROCED. : SÃO PAULO/SP

RELATOR(A) : MIN. FLÁVIO DINO

AGTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AGDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA

PROC.(A/S) (ES) : LUIZ GUSTAVO CAMARGO CABRAL (298115/SP)

AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA

ADV.(A/S) : RODOLFO CESAR CONCEICAO (197168/SP)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu do agravo interno e negou-lhe provimento, nos termos do voto do Relator, Ministro Flávio Dino. Plenário, Sessão Virtual de 5.6.2026 a 15.6.2026.

Composição: Ministros Edson Fachin (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário