



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000272530

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo Regimental Cível nº 3000613-95.2025.8.26.0000/50000, da Comarca de São Paulo, em que é agravante PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA (PREFEITO), é agravado PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO (PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA).

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, DERAM PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO. ACÓRDÃO COM A EXMA. SRA. DES^a. LUCIANA BRESCIANI. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. LUIS FERNANDO NISHI (COM DECLARAÇÃO) E ADEMIR BENEDITO.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores LUCIANA BRESCIANI, vencedor, LUIS FERNANDO NISHI, vencido, FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, PAULO AYROSA, MAURICIO VALALA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES E GOMES VARJÃO.

São Paulo, 19 de março de 2025

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI

RELATORA DESIGNADA

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial - Tribunal de Justiça de São Paulo

Agravo Interno nº 3000613-95.2025.8.26.0000/50000

Agravante: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA

Interessados: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA E PRESIDENTE
DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA

VOTO Nº 32.745

Agravo Interno – Decisão que concedeu parcialmente liminar para suspensão da eficácia das normas impugnadas do Município de Caraguatatuba, exceto quanto ao adicional de produtividade aos servidores médicos – A concessão da medida exige urgência e inconstitucionalidade manifesta – Ausência dos requisitos quanto ao adicional de risco, dado o longo período de vigência da norma instituidora, bem como considerando, ao menos em sede perfunctória, que a posterior extensão do benefício respeita as peculiaridades das funções a que se destina – Recurso parcialmente provido.

Reporto-me aos termos do relatório lançado nos autos pelo nobre e culto Relator sorteados, o d. Desembargador Luís Fernando Nishi:

*Trata-se de agravo interno interposto por **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA** contra a r. decisão monocrática de fls. 605/612, que concedeu parcialmente a liminar pleiteada para suspender a eficácia dos atos normativos e expressões impugnadas até o pronunciamento definitivo deste C. Órgão Especial, com exceção do art. 97, § 2º, 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.*

Sustenta, em síntese, que não estão presentes os requisitos legais que autorizam a concessão da liminar, aduzindo que os adicionais e gratificações impugnados encontram respaldo nos princípios da autonomia municipal e da discricionariedade legislativa na organização administrativa, nos termos dos arts. 18 e 29 da Constituição Federal. Assevera que a abrupta suspensão das vantagens pecuniárias dos servidores públicos configura ofensa ao princípio da proteção da confiança legítima, sem mencionar o impacto social e institucional oriundo da supressão de tais benefícios.

Pugna pela reconsideração da decisão agravada, ou, caso mantida, a remessa dos autos para apreciação do E. Órgão Especial com o provimento do recurso.

É o relatório.

O recurso merece parcial provimento, a fim de indeferir a liminar no que toca à suspensão da eficácia da Lei nº 1.461/2007 e artigo 3º da Lei Complementar nº 94/2022, ambas do Município de Caraguatatuba, que dispõem sobre o adicional de risco.

De fato, a concessão de medida cautelar, por sua natureza extraordinária diante da presunção de legitimidade dos atos normativos, somente se justifica em hipóteses de manifesta urgência e inconstitucionalidade – circunstâncias que, com o devido respeito à posição contrária, não se fazem presentes no caso em exame.

De início, cumpre observar que a vantagem pecuniária em questão é devida aos agentes de fiscalização e motoristas de veículos, com capacidade acima de 10 passageiros, no percentual de 30% sobre vencimento base do respectivo cargo, desde a instituição da Lei municipal nº 1.461¹, de 26 de setembro de 2007. Ou seja, há mais de 15 anos os servidores que efetivamente exercem as referidas atribuições recebem regularmente a mencionada verba.

Dessa forma, o ajuizamento tardio da presente ação direta, somente em 2025, após considerável lapso temporal desde a edição do ato normativo impugnado, afasta o reconhecimento do *periculum in mora*, o que inviabiliza, por si só, a concessão da medida cautelar excepcional pleiteada, nesta parte.

No mais, verifica-se que o artigo 3º da Lei Complementar municipal nº 94/2022 alterou o §1º do artigo 1º da Lei municipal nº 1461/2007, promovendo a extensão do adicional de risco de vida para os “*motoristas de veículos que transportem pacientes*” e para os “*motoristas que atuem junto ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU)*”, na proporção de 45% e 60% do vencimento base, respectivamente.

¹ Redação original disponível em:

https://sistema.camaracaragua.sp.gov.br/pysc/download_norma_pysc?cod_norma=3096&texto_original=1);

A meu ver, impertinente a similaridade invocada pelo autor, quanto à “*gratificação por condução de ambulância*”, prevista no artigo 86, VI² e 99³ da Lei Complementar nº 25/2007, que foi declarada inconstitucional na ADI 2193931-36.2020.8.26.0000⁴ (fls. 20).

O adicional impugnado na presente ação direta visa remunerar, expressamente, o risco de vida a que estão submetidos os servidores que prestam os serviços especificados na norma.

Ademais, não há se falar em condição inerente ao cargo.

² Art. 86 Além dos vencimentos e vantagens previstos nesta Lei, serão deferidos as gratificações e os adicionais seguintes: (Regulamentado pelo Decreto nº 234/2015)

VI – Gratificação por condução de ambulância;

³ “Art. 99 Será devida gratificação de condução de ambulância ou de veículo similar, destinado exclusivamente ao transporte de enfermos, a razão de 20% (vinte por cento) do vencimento do cargo, aos funcionários titulares dos cargos ou empregos públicos de motorista, que exerçam suas atividades na Secretaria Municipal de Saúde.”

⁴ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ARTIGO 86, INCISOS IV, V, VI, X E XI, DO §1º, DAS EXPRESSÕES 'GRATIFICAÇÃO DE ENCARGOS ESPECIAIS' E 'GRATIFICAÇÃO POR PARTICIPAÇÃO EM ÓRGÃO DE DELIBERAÇÃO COLETIVA' DO §3º, BEM COMO ARTIGOS 97, 98, 99 E 108, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 25, DE 25 DE OUTUBRO DE 2007, DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA/SP – INSTITUIÇÃO DE GRATIFICAÇÕES 'DE PRODUTIVIDADE', 'DE ENCARGOS ESPECIAIS', 'POR CONDUÇÃO DE AMBULÂNCIA', 'POR PARTICIPAÇÃO EM ÓRGÃO DE DELIBERAÇÃO COLETIVA' E 'NATALÍCIA' AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DA ATIVA – VANTAGENS PECUNIÁRIAS QUE NÃO TRADUZEM EXIGÊNCIAS DO SERVIÇO OU DESEMPENHO DE FUNÇÕES EM CIRCUNSTÂNCIAS PECULIARES A JUSTIFICAR SUA CONCESSÃO – DISTANCIAMENTO DO INTERESSE PÚBLICO – OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, MORALIDADE E INTERESSE PÚBLICO – VIOLAÇÃO À NORMA DOS ARTIGOS 111 E 128 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO, APLICÁVEIS AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO ARTIGO 144 DA MESMA CARTA – PRECEDENTES DESTES C. ÓRGÃO ESPECIAL – INVIÁVEL OUTORGA LEGISLATIVA AO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL PARA DISPOR SOBRE O PERCENTUAL DAS VANTAGENS – MÁCULA À SEPARAÇÃO DOS PODERES E AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL – IRREPETIBILIDADE DOS VALORES PRETÉRITOS RECEBIDOS EM BOA-FÉ – AÇÃO PROCEDENTE, COM RESSALVA. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2193931-36.2020.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/09/2022; Data de Registro: 23/09/2022)

Da análise da Lei municipal nº 992/2002⁵, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Cargos e Carreiras do Município de Caraguatatuba, constata-se a inexistência de cargos específicos destinados a motoristas de veículos de transporte coletivo, de ambulância ou do SAMU.

No quadro permanente do grupo ocupacional VI estão previstos apenas os cargos de Motorista I e Motorista II, aos quais compete, de forma sintética, *“conduzir veículo motorizado utilizado no transporte de passageiros e carga dentro do território nacional, conservando-os em perfeitas condições de aparência e funcionamento”*.

As atribuições típicas destes postos estão assim descritas:

Motorista I

- *dirigir automóveis. caminhonetes e demais veículos leves de transporte de passageiros e cargas, e outros veículos enquadrados na categoria "C", dentro ou fora do Município, verificando diariamente as condições de funcionamento do veículo, antes de sua utilização: pneus, água do sistema de arrefecimento, bateria. nível de óleo, sinaleiros. freios, embreagem, faróis. abastecimento de combustível, etc.*
- *zelar pela segurança de passageiros verificando o fechamento de portas e o uso de cintos de segurança;*

- *verificar se a documentação do veículo a ser utilizado está completa, bem como devolvê-la à chefia imediata quando do término da tarefa;*
- *orientar o carregamento e descarregamento de cargas a fim de manter o equilíbrio do veículo e evitar danos aos materiais transportados;*
- *observar os limites de carga preestabelecidos, quanto ao peso, altura, comprimento e largura;*
- *fazer pequenos reparos de urgência;*
- *manter o veículo limpo, interna e externamente e em condições de uso, levando-o à manutenção sempre que necessário;*
- *observar os períodos de revisão e manutenção preventiva do veículo;*
- *anotar em formulário próprio, a quilometragem rodada, viagens realizadas, cargas transportadas, itinerários percorridos e outras ocorrências;*
- *recolher ao local apropriado o veículo após a realização do serviço, deixando-o corretamente estacionado e fechado;*
- *auxiliar no embarque e desembarque de passageiros;*
- *Auxiliar no carregamento e descarregamento de volumes;*
- *Auxiliar na distribuição de volumes, de acordo com normas e roteiros pré-estabelecidos;*
- *Conduzir os servidores da Prefeitura em lugar e hora determinados, conforme itinerário estabelecido ou instruções específicas;*
- *executar outras atribuições afins.*

Motorista II:

- *dirigir automóveis, caminhonetes e demais veículos leves de transporte de passageiros e cargas, ônibus e caminhões, e outros veículos enquadrados na categoria "D", dentro ou fora do Município, verificando diariamente as condições de funcionamento do veículo, antes de sua utilização: pneus, água do sistema de arrefecimento, bateria, nível de óleo, sinaleiros, freios, embreagem, faróis,*

abastecimento de combustível, etc.;

- zelar pela segurança de passageiros verificando o fechamento de portas e o uso de cintos de segurança;

- verificar se a documentação do veículo a ser utilizado está completa, bem como devolvê-la à chefia imediata quando do término da tarefa;

- orientar o carregamento e descarregamento de cargas a fim de manter o equilíbrio do veículo e evitar danos aos materiais transportados;

- observar os limites de carga preestabelecidos. quanto ao peso, altura, comprimento e largura; - fazer pequenos reparos de urgência;

- manter o veículo limpo, interna e externamente e em condições de uso, levando-o à manutenção sempre que necessário;

- observar os períodos de revisão e manutenção preventiva do veículo;

- anotar em formulário próprio, a quilometragem rodada, viagens realizadas, cargas transportadas, itinerários percorridos e outras ocorrências;

- recolher ao local apropriado o veículo após a realização do serviço, deixando-o corretamente estacionado e fechado;

- auxiliar no embarque e desembarque de passageiros;

- Auxiliar no carregamento e descarregamento de volumes;

- Auxiliar na distribuição de volumes, de acordo com normas e roteiros pré-estabelecidos;

- Conduzir os servidores da Prefeitura em lugar e hora determinados, conforme itinerário estabelecido ou instruções específicas;

- executar outras atribuições afins.

Basicamente, os postos se distinguem pelo requisito mínimo de habilitação exigido: categoria “C” para o cargo de Motorista I – que permite a condução de caminhões, tratores e máquinas

agrícolas – e categoria “D” para o cargo de Motorista II – que permite a condução de veículos de transporte coletivo de passageiros com mais de 08 lugares.

Com efeito, considerando as peculiaridades das atividades desempenhadas por motoristas que atuam no transporte coletivo, no transporte de pacientes e no Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), revela-se legítima – e, inclusive, razoável – a instituição do adicional de risco de vida, razão da exposição constante a situações que potencializam a periculosidade da função.

Trata-se de funções específicas que, por sua própria natureza, expõem os servidores a situações de perigo constante, seja pelo potencial de violência urbana (no caso do transporte público), seja pela exposição a cenários críticos, como deslocamentos em alta velocidade, trânsito intenso, exigindo muito esforço físico, mental ou emocional no transporte de pacientes e nas operações do SAMU.

Merece destaque o julgamento da ADI 2102591-06.2023, realizado em 06.12.2023, ocasião em que este C. Órgão Especial reconheceu, por unanimidade, a constitucionalidade das vantagens pecuniárias instituídas no município de Atibaia, destinadas aos ocupantes do cargo de motorista que exerçam suas funções na condução de “*carretas, ônibus e/ou ambulância*” ou que operem equipamentos pesados, tais como “*tratores agrícolas, retroescavadeiras, escavadeiras, motoniveladora, compactadores e outros similares*”, conforme segue:

“13. Por fim, não vi inconstitucionalidade nas gratificações para os motoristas, consoante assim posto nos arts. 12 e 13 da LC868/2022, porque, afinal, respeitam condições específicas do serviço ou particularidades dos respectivos agentes públicos. O desempenho daquelas tarefas reclama habilidades, força física e outros atributos peculiares que autorizam a concessão sem que isso importe ofensa ao interesse público, até porque ali se exige treinamento específico, sem olvidar os respectivos efeitos fisiológicos. Tudo tratado no julgamento do agravo regimental de fls. 2048, 2049 e 2070. Estão afirmadas como inconstitucionais as gratificações dos lotados no gabinete do Prefeito”.

Tal entendimento encontra respaldo no princípio da dignidade da pessoa humana e nos princípios da valorização do servidor público e da proteção à saúde e segurança no ambiente de trabalho.

Outrossim, a concessão do adicional de risco de vida atende ao postulado da proporcionalidade, na medida em que visa compensar adequadamente o grau de exposição e periculosidade a que estão sujeitos os servidores que desempenham tais atribuições.

Por fim, ressalta-se que a norma local veda a percepção cumulativa do adicional de risco de vida com outra vantagem decorrente do exercício de atividade insalubre, perigosa ou penosa, conforme dispõe o artigo 103, §2º da LC 25/2007, bem como com a gratificação por produtividade (suspensa por força da liminar concedida nestes autos), nos termos do artigo 3º da Lei 1461/2007 (fls. 599).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

No mais, contudo, ao que tudo indica, houve reiteração da inconstitucionalidade já declarada nos autos da ADI nº 2193931-36.2020.8.26.0000, notadamente no que tange ao adicional por tempo de serviço a servidores puramente comissionados, gratificação de eficiência e produtividade concedida a todos os servidores efetivos municipais que realizam atividade de fiscalização externa, abrangendo as mais diversas esferas, e com especificação de percentual apenas quanto à fiscalização de normas sanitárias, bem como gratificação de encargos especiais. Nesta parte, portanto, mantido o r. *decisum* ora agravado.

Por todo o exposto, pelo meu voto, dou parcial provimento ao recurso.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI

Relatora Designada



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 39098

Agravo Interno nº 3000613-95.2025.8.26.0000/50000

Comarca: São Paulo

Agravante: Prefeito do Município de Caraguatatuba

Agravado: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Caraguatatuba

Órgão Especial

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

Vistos.

Trata-se de agravo interno interposto por **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA** contra a r. decisão monocrática de fls. 605/612, que concedeu parcialmente a liminar pleiteada para suspender a eficácia dos atos normativos e expressões impugnadas até o pronunciamento definitivo deste C. Órgão Especial, com exceção do art. 97, § 2º, 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.

Sustenta, em síntese, que não estão presentes os requisitos legais que autorizam a concessão da liminar, aduzindo que os adicionais e gratificações impugnados encontram respaldo nos princípios da autonomia municipal e da discricionariedade legislativa na organização administrativa, nos termos dos arts. 18 e 29 da Constituição Federal. Assevera que a abrupta suspensão das vantagens pecuniárias dos servidores públicos configura ofensa ao princípio da proteção da confiança

legítima, sem mencionar o impacto social e institucional oriundo da supressão de tais benefícios.

Pugna pela reconsideração da decisão agravada, ou, caso mantida, a remessa dos autos para apreciação do E. Órgão Especial com o provimento do recurso.

É o relatório, passo ao voto.

I -- Ao contrário do recurso de agravo de instrumento, previsto no artigo 1.015 do CPC, que se volta contra decisões interlocutórias previstas em rol taxativo, o agravo interno volta-se contra decisões proferidas pelo relator, para o respectivo órgão colegiado, observadas, quanto ao processamento, as regras do Regimento Interno do respectivo Tribunal.

Fulcrada a impugnação recursal nos artigos 253 e 255 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e 1.021 do Código de Processo Civil, conquanto deva ser conhecida, não comporta provimento.

II -- Conforme constou da decisão recorrida, em sede de cognição sumária e não exauriente, 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.

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

Considerando que o risco é inerente ao exercício das atividades mencionadas, não se vislumbra a imposição de nenhum encargo adicional ou atribuição de função especial aos servidores que justifique a concessão da vantagem pecuniária mencionada.

Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Leis Complementares nº 296, de 18 de dezembro de 2014 e nº 311, de 7 de março de 2016, ambas do Município de Ferraz de Vasconcelos. Diplomas legais que dispõem, respectivamente, sobre a instituição da Gratificação Especial por Desempenho de Atividade de Serviços de Trânsito e sobre Adicional de Risco destinado ao servidor da Guarda Municipal. 1. Instituição de gratificações e adicional com fundamentos genéricos, sem a indicação de situação anormal ou extraordinária que justifique a sua concessão. Violação aos arts. 111, 128 e 144 da Constituição do Estado de São Paulo configurada. Precedentes deste C. Órgão Especial. inconstitucionalidade material reconhecida.” (ADI nº 2047958-11.2024.8.26.0000, Rel. Des. Campos Mello, j. em 24/07/2024)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade de autoria do Exmo. Procurador-Geral de Justiça, questionando a Lei nº 5.591, de 27 de outubro de 2022, do Município de Araras. Instituição do "Adicional de Risco de Vida" para os Agentes de Trânsito do quadro permanente de servidores da Prefeitura Municipal de Araras. Vantagens pecuniárias que não atendem ao interesse

público e às exigências do serviço, ofendendo os princípios da moralidade, razoabilidade, proporcionalidade, finalidade, interesse público e reserva legal. Inconstitucionalidade declarada. Ação julgada procedente.” (ADI nº 3001669-37.2023.8.26.0000, Rel. Des. Fábio Gouvêa, j. em 06/09/2023)

Tratando das diferenças entre as modalidades de vantagens pecuniárias, **Maria Sylvia Zanella Di Pietro** esclarece que os **adicionais de função** são pagos em decorrência da *natureza especial da função ou do regime especial de trabalho*, como as vantagens de nível universitário e o adicional de dedicação exclusiva. Em regra, também se incorporam aos vencimentos e aos proventos desde que atendidas as condições legais.

Por sua vez, a **gratificação de serviço** consiste em retribuição paga em decorrência das *condições anormais em que o serviço é prestado*. Como exemplo, podem ser citadas as gratificações de representação, de insalubridade, de risco de vida e saúde (**Direito Administrativo, 31ª ed., Ed. Forense, 2018, p. 830**).

José dos Santos Carvalho Filho adota a mesma linha de entendimento doutrinário, consignando que seria razoável distinguir as modalidades de vantagens pecuniárias considerando que os adicionais se referem à especificidade da função, ao passo que as gratificações têm relação com a especificidade da situação fática de exercício da função (**Manual de Direito Administrativo, 32ª ed., Ed. Atlas, 2018, p. 856**).

Nada obstante isso, o renomado autor tece críticas à criação de gratificações e adicionais artificiais, que representam verdadeiro acréscimo injustificado ao salário-base dos servidores, como se verifica na hipótese em discussão:

“No caótico sistema remuneratório que reina na maioria das Administrações, é comum encontrar-se, ao lado do vencimento-base do cargo, parcela da remuneração global com a nomenclatura de *gratificação* ou de *adicional*, que, na verdade, nada mais constitui do que parcela de acréscimo do vencimento, estabelecida de modo simulado. As verdadeiras gratificações e adicionais caracterizam-se por terem pressupostos certos e específicos e, por isso mesmo, são pagas somente aos servidores que os preenchem. As demais são vencimentos disfarçados sob a capa de vantagens pecuniárias, beneficiando a generalidade dos servidores e até mesmo aposentados, sem que haja qualquer pressuposto específico. A jurisprudência indica que tal situação reflete verdadeiro aumento de vencimentos por via oblíqua. Em outras palavras, cuida-se de vantagens pecuniárias que têm o título de gratificação, mas, na verdade, retratam parcelas incluídas no próprio vencimento do cargo.” (**obra citada, p. 857**)

Veja-se, inclusive, que este **E. Órgão Especial** já declarou a inconstitucionalidade de norma do mesmo Município que instituiu “*gratificação por condução de ambulância*”, tendo em vista o reconhecimento de que a condução de qualquer veículo de patrimônio municipal já representa atividade de risco, de modo que não se admite a criação de benefício apenas para determinada parcela de motoristas:

“No que toca à “gratificação por condução de ambulância”, é prevista aos motoristas que exercem atividades na Secretaria Municipal de Saúde pela condução de ambulâncias ou veículos similares, destinados exclusivamente ao transporte de enfermos, fixada à razão de 20% (vinte por cento) do vencimento do cargo (cf. artigo 86, inciso VI, e 99 da LC nº 25/2007 de Caraguatatuba).

O beneplácito não se afina ao interesse público, bem como às exigências ou necessidade do serviço, violando ainda a moralidade a igualdade e a razoabilidade. Isto porque o acréscimo remuneratório de 1/5 do vencimento não se justifica, na medida em que a condução de qualquer veículo do patrimônio municipal já representa atividade de risco que demanda zelo, dedicação, eficiência, cautela, destreza, etc., constituindo reprovável discriminação a previsão normativa que privilegie apenas os servidores motoristas lotados na área da saúde.” (**ADI. nº 2193931-36.2020.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, j. em 21/09/2022**)

Tal entendimento se aplica ao adicional de risco instituído aos motoristas de veículos com capacidade acima de 10 passageiros, aos motoristas de veículos que transportem pacientes e aos motoristas que atuam junto ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), por beneficiarem exclusivamente servidores lotados nas áreas do transporte público e da saúde em detrimento dos demais setores, o que não se admite.

O mesmo entendimento se aplica à gratificação por eficiência e produtividade 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.

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:

“Adicional por tempo de serviço concedido a servidores comissionados – Benefício que não se coaduna com a precariedade do vínculo existente entre o servidor puramente comissionado e a administração pública – Ausência de razoabilidade e de interesse público – Precedente – Contrariedade aos artigos 111 e 128 da Carta Paulista.” **(ADI nº 2157419-49.2023.8.26.0000, Rel. Des. Vianna Cotrim, j. em 07/02/2024)**

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da expressão “ou de provimento em comissão” prevista no caput do art. 1º da Lei n. 2.719, de 22 de março de 2007, do Município de Carapicuíba/SP relativa ao pagamento de adicional por tempo de serviço. Violação aos princípios da razoabilidade e do interesse público. Ofensa aos art. 111 e 128 da CE. O pagamento de adicional por tempo de serviço para os servidores puramente comissionados 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.” **(ADI nº 2085540-79.2023.8.26.0000, Rel. Des. James Siano, j. em 26/07/2023)**

Por fim, 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:

“Ação direta de inconstitucionalidade - Artigo 4º da Lei nº 1.661, de 1º de agosto de 2005, do Município de Avanhandava - Instituição de gratificação de até 40% sobre a remuneração base do servidor que responder por função diversa da do seu cargo. - A lei não fixa critérios objetivos para a identificação dos beneficiários e a estipulação do valor da vantagem, conferindo discricionariedade excessiva ao gestor público local - Impossibilidade de se aferir, com base na lei, a necessidade, a adequação e a compatibilidade da gratificação com o interesse público - Impossibilidade de aumento de remuneração sem base legal. - Precedentes do C. Órgão Especial deste Tribunal de Justiça contrários à fixação de gratificação genérica - Vantagem de qualquer natureza só pode ser instituída por lei e quando atenda efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço - Infração dos artigos 111 e 128 da Constituição do Estado de São Paulo - Inconstitucionalidade reconhecida - Não repetição de valores pagos com fulcro no dispositivo invalidado, até a data da intimação do ente público acerca do resultado do julgamento - Pedido procedente.” (ADI nº 2259263-42.2023.8.26.0000, Rel. Des. Silvia Rocha, j. em 07/02/2024)

“Gratificações especiais de desempenho com redação genérica, sem exato esclarecimento das razões e proporções dos seus respectivos pagamentos. Inconstitucionalidade da Lei n. 9.504, de 20 de março de 2.019, na redação dada pelas Leis n. 9.533/2.019 e n. 10.148/2.021, e da Lei n. 9.532, de 10 de abril de 2.019, e, por arrastamento, da Lei n. 9.504/2.021, na sua redação original, todas do Município de Araraquara. Fixação dos valores em ato subsequente, de lavra do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Prefeito, 'extra legis'. Violação dos artigos 5º, 24, § 2º, 111 e 128 da Constituição Estadual. Resultado em conformidade com precedentes atualíssimos do colendo Órgão Especial. Ação procedente.” (ADI nº 2290099-66.2021.8.26.0000, Rel. Des. Costabile e Solimene, j. em 04/05/2022)

Nesse contexto, não prosperam as genéricas alegações de violação aos princípios da autonomia municipal, da discricionariedade legislativa e da proteção da confiança legítima, vez que as vantagens pecuniárias mencionadas foram instituídas em desacordo com as normas legais vigentes.

Assim, de rigor a manutenção da decisão recorrida, que suspendeu a eficácia dos atos normativos e expressões impugnadas até o pronunciamento definitivo deste C. Órgão Especial, com exceção do art. 97, § 2º, 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 — Portanto, com o devido respeito à douta maioria, pelo meu voto, **NEGO PROVIMENTO ao recurso.**

LUIS FERNANDO NISHI
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	11	Acórdãos Eletrônicos	LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI	2A04FCF7
12	20	Declarações de Votos	LUIS FERNANDO NISHI	2A3556B3

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 3000613-95.2025.8.26.0000/50000 e o código de confirmação da tabela acima.