

**MEDIDA CAUTELAR NOS EMB.DECL. NA RECLAMAÇÃO 88.319 SÃO PAULO**

**RELATOR** : MIN. FLÁVIO DINO  
**RECLTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES MUNICIPAIS DO LITORAL CENTRO SUL DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**ADV.(A/S)** : MAURÍCIO GARCIA PALLARES ZOCKUN  
**RECLDO.(A/S)** : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PRAIA GRANDE  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE PRAIA GRANDE  
**RECLDO.(A/S)** : CÂMARA MUNICIPAL DE PRAIA GRANDE  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE PRAIA GRANDE  
**INTDO.(A/S)** : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**DECISÃO**

Vêm aos autos petições oferecidas pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO e pelas seguintes associações: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS — **AMB**, ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO — **ANAMATRA**, ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL — **AJUFE**, ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DA JUSTIÇA MILITAR — **AJUFEM**, ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO — **CONAMP**, ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA — **ANPR**, ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO — **ANPT**, ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR - **ANMPM**, ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS - **ANADEP**,

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – **ATRICON**, ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS – **AMAGIS-DF**, SINDICATO DOS MAGISTRADO DO BRASIL – **SINDMAGIS**, ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS DO TRABALHO – **ABMT**, apresentando argumentos que, sob suas óticas, infirmariam os fundamentos que adotei na decisão datada de 05 de fevereiro de 2026.

Além disso, foram apresentados pedidos de ingresso de *amici curiae*, pela ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MAGISTRADOS APOSENTADOS DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO E DE PROCURADORES APOSENTADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO – **ANAMPA**, ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – **AMPF**, e ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DESEMBARGADORES – **ANDES**, nos quais se sustenta a possibilidade de contribuição para o esclarecimento da controvérsia mediante a apresentação de dados concretos e elementos técnicos pertinentes, sem antecipação de juízo quanto ao mérito da controvérsia.

**Admito** todas as manifestações mencionadas, na condição de *amici curiae*, posto que condizentes com a natureza objetiva, no presente caso, da Reclamação. A este propósito, reitero o que consta - com clareza solar da decisão antes proferida:

“Diante dessa **violação massiva à Constituição e aos precedentes vinculantes do STF**, se impõe a redefinição dos efeitos da presente Reclamação. Repisemos as previsões constitucionais e legais sobre o cabimento de tal instrumento processual:

#### **Constituição Federal**

‘Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precípuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

.....  
1) a **reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;**’

### Código de Processo Civil

'Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

I - preservar a competência do tribunal;

II - garantir a autoridade das decisões do tribunal;

III – garantir a observância de enunciado de súmulavinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

IV – garantir a observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência;'

Da leitura de tais dispositivos se evidencia **a vocação metaindividual da Reclamação**, posto que associada fortemente a decisões com efeitos *erga omnes*. Seria paradoxal que se reconheça o efeito vinculante e eficácia *erga omnes* de uma dada orientação do STF mas se exija, **em casos de violação massiva e escancarada**, o julgamento caso a caso de dezenas ou centenas de reclamações, violando o princípio da razoável duração do processo (CF, art. 5º, inciso LXXVIII).

Já vem de longe a construção de instrumentos mais largos para exercício da jurisdição, **sempre em busca de maior efetividade das decisões do Poder Judiciário**. Como exemplos, basta invocar a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, que consagraram as principais regras para exercício da tutela de interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos.

**Se isso é válido para a jurisdição exercida em instâncias ordinárias, com muito mais razão é pertinente ao exercício da jurisdição constitucional e à proteção da eficácia de suas determinações vinculantes.**

O Código de Processo Civil já induz fortemente essa compreensão, ao dispor:

'Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

.....  
Art. 992. Julgando procedente a reclamação, o tribunal cassará a decisão exorbitante de seu julgado ou **determinará medida adequada à solução da controvérsia.**'

Lembremos: a Reclamação, no mais das vezes, está associada a decisões com eficácia *erga omnes*, sendo um consectário lógico que — **quando necessário e devidamente motivado** — a citada ação constitucional tenha alcance para além das partes concretamente postas em Juízo.

O Supremo Tribunal Federal já tem reconhecido a possibilidade de conferir eficácia *erga omnes* às decisões proferidas em sede de reclamação constitucional, especialmente quando a controvérsia ultrapassa os limites subjetivos do caso concreto e envolve a preservação da autoridade de seus pronunciamentos. Tal orientação pode ser extraída, entre outros, dos precedentes firmados na Rcl 4.374 e na Rcl 68.709AgR, ambas da relatoria do Min. Gilmar Mendes, e na Rcl 18.636, Rel. Min. Celso de Mello, **nos quais a Corte admitiu a adoção de soluções com alcance geral**, aptas a orientar a atuação dos demais órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública, em prestígio à segurança jurídica e à uniformidade da interpretação constitucional.

Acentuo, ainda, o fixado no CPC:

'Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.'

A ampliação excepcional dos efeitos da Reclamação se presta também a esse papel: impor uma jurisprudência estável, íntegra e coerente — atendendo aos princípios da isonomia e da segurança jurídica.

**Anoto, em relação ao caso concreto, que a Reclamação objetiva a restauração da integridade, da autoridade e da eficácia dos precedentes vinculantes desta Suprema Corte, cabendo ao órgão julgador a adoção das medidas necessárias e adequadas à solução da controvérsia (CPC, art. 992).** Com efeito, não é possível definir neste caso e em todos os outros, o alcance do teto e do subteto sem verificar o conjunto das verbas efetivamente pagas e a que título."

A pluralidade e a representatividade dos peticionários reforça o caráter metaindividual do debate, a exigir a adoção da técnica processual adequada, como a jurisprudência deste Supremo já consagrou, em outras Reclamações e em ações constitucionais de natureza diversa, por exemplo admitindo *Habeas Corpus* Coletivo (sem individualização dos pacientes).

**Em reforço ao acima transscrito, lembro que desde o ano de 2000 o STF já decidiu, pelo menos, 12.925 casos sobre o Teto no Serviço Público, conforme informações da Assessoria da Corte.** Não é razoável desejar que o Tribunal continue a arbitrar indefinidamente controvérsias (novas ou não), a cada vez que um órgão interpretar - às vezes de modo absurdo - a legislação para criar uma nova modalidade de verba remuneratória ou indenizatória acima do Teto. Este método "*caso a caso*" não é condizente com a autoridade do STF e com a eficácia vinculante das suas decisões, tampouco com o respeito à determinação constitucional de que haja um Teto remuneratório a ser observado por todos os agentes públicos. **Sublinho: é impossível ao STF decidir, neste caso concreto e em similares, sobre qual o valor do teto a ser observado, se cada ente da**

**Federação no vasto território nacional adota seu próprio critério, sem qualquer aderência à Lógica e ao Direito.**

O Direito, para ser bem aplicado, exige a fidelidade aos princípios da identidade e da não-contradição, basilares na Lógica. Só assim haverá coerência, consistência, estabilidade e segurança sistêmica.

Esses são os objetivos mirados pela tutela liminar deferida, sobretudo fixadora de um “*mapa do caminho*” com procedimentos aptos a superar a mixórdia vigente.

Realço que não houve ainda qualquer pronunciamento de mérito sobre tal ou qual parcela, o que será examinado posteriormente.

Desde logo, adianto que a jurisprudência pátria já oferece importantes parâmetros, por exemplo no sentido de que a instituição de adicionais e gratificações somente se legitima quando amparada em lei específica, vinculada ao interesse público e fundada em critérios objetivos e verificáveis, com motivação concreta acerca de sua incidência. **A mera utilização de rubricas genéricas não supre essa exigência.** Colho da jurisprudência:

“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.”

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3000613-95.2025.8.26.0000, Rel. Des. Luis Fernando Nishi, Órgão Especial, j. 20.8.2025)

“Ação direta de inconstitucionalidade – Art. 14 da Lei nº 10.960, de 16 de agosto de 2022, e art. 15 da Lei nº 11.285, de 18 de dezembro de 2023, do Município de Presidente Prudente, que instituiu a gratificação de serviço superior (GSS) aos servidores de provimento efetivo - Acréscimo salarial aos servidores municipais que ‘desempenham atribuições adicionais previstas dentro da estrutura de seu órgão ou Secretaria de lotação, de maior

*responsabilidade e complexidade' - Ausência de critérios objetivos para tal concessão - Redação vaga das normas impugnadas que não permite verificação concreta do atendimento do interesse público - Violação aos princípios da legalidade, da moralidade, da razoabilidade, da finalidade e da motivação - Ofensa aos artigos 111, 128 e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente, ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé.*

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3000979-37.2025.8.26.0000, Rel. Des. Ademir Benedito, Órgão Especial, j. 03.12.2025)

**“(...) 4. A instituição de gratificação a servidores públicos somente se mostra legítima quando vinculada ao desempenho de atividades específicas e extraordinárias, em situações excepcionais, o que não ocorre no caso, pois as atividades descritas na lei – fechamento de folhas de pagamento e cursos de treinamento – são inerentes às funções ordinárias dos servidores.**

**5. O pagamento da gratificação de forma genérica, sem exigência de comprovação de prestação de serviço extraordinário, caracteriza acréscimo remuneratório sem justificativa legítima, afrontando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, razoabilidade e proporcionalidade.**

.....  
Tese de julgamento:

**1. A concessão de gratificação a servidores públicos exige causa jurídica legítima, vinculada ao desempenho de atividades específicas e extraordinárias, em situações excepcionais.”**

(Tribunal de Justiça do Estado de Espírito Santo - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5004615-12.2024.8.08.0000, Rel. Des. Marcos Valls Feu Rosa, Tribunal Pleno, j. 30.4.2025)

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PADRE BERNARDO. (...) INSTITUIÇÃO DE GRATIFICAÇÃO. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA A CONCESSÃO. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 92, CAPUT, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS. ARTIGO 39, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PARÂMETRO LEGAL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA.

.....

2. É materialmente inconstitucional, por violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade (artigo 92, caput, da Constituição do Estado de Goiás), bem como ao princípio da reserva legal (artigo 92, inciso XI, da Constituição do Estado de Goiás), a nova redação do art. 15 e do Anexo III, introduzida pela pela Lei Municipal 1.352/2023, que apesar de estabelecer os exatos valores das gratificações e prever como critério para a sua concessão a quantidade de servidores que deverão ser chefiados pelos detentores das funções de direção e chefia, bem como nível de graduação exigido do servidor beneficiado pelas demais funções gratificadas, **não definiu os critérios objetivos que orientarão a concessão das vantagens pecuniárias, outorgando à autoridade administrativa proceder análise discricionária, em cada caso, acerca da concessão e definição do quantum a ser pago.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.

(Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, ADI nº 513347368.2023.8.09.0000, Rel. Des. Mauricio Porfirio Rosa, Órgão Especial, j. 15.02.2024)

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. GRATIFICAÇÃO POR ACUMULAÇÃO DE FUNÇÃO OU EXERCÍCIO DE FUNÇÃO MAIS COMPLEXA. AUSÊNCIA DE PARÂMETROS OBJETIVOS NA LEI. DELEGAÇÃO ILEGAL AO PODER

EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.  
PROCEDÊNCIA DO PEDIDO COM MODULAÇÃO DE  
EFEITOS.

.....

5. Jurisprudência do STF e do TJRN reconhecem a inconstitucionalidade de gratificações sem parâmetros legais objetivos, sendo indispensável a previsão legislativa clara sobre o valor e as condições de concessão.

.....

Tese de julgamento: “1. É inconstitucional a norma municipal que cria gratificação por acúmulo ou complexidade de função com base em percentuais amplos e sem critérios objetivos definidos em lei.”

(Tribunal de Justiça do Estado de Rio Grande do Norte, ADI nº 0812051-41.2024.8.20.0000, Rel. Des. Vivaldo Otavio Pinheiro, Tribunal Pleno, j. 13.6.2025)

De todo modo, para exata compreensão quanto às etapas procedimentais que antecedem juízos de mérito, **repiso os passos fixados na tutela liminar:**

1. Estabelecimento de data para alcance da publicidade, transparência e motivação quanto ao efetivamente pago acima do Teto. É um dever básico de quem manuseia DINHEIRO PÚBLICO, pois para justificar contracheques mensais habituais de R\$ 200.000,00 (ou mais) não bastam expressões genéricas como: “*direitos eventuais*”; “*direitos pessoais*”; “*indenizações*”; “*remuneração paradigma*”, entre outras constantes de Portais de Transparência;

2. Ciência aos Poderes Legislativo e Executivo quanto à carência da edição da lei nacional reclamada pela Emenda Constitucional nº 135/2024;

3. Suspensão das verbas que atualmente são pagas sem expressa previsão legal. Não se trata de algo inovador ou inesperado, pois é uma imperatividade derivada do que consta do Direito Constitucional Positivo, sendo cabível lembrar que não existe direito adquirido a regime jurídico, ainda mais quando inconstitucional.

Tais passos são essenciais para que se estabeleçam as condições de compreensão do que fazer para resolver a gravíssima problemática, de modo compatível com os princípios da Administração Pública (art. 37 CF) e com a dignidade das elevadas funções de Estado que integram o panorama em exame. Friso que não está em pauta qualquer debate sobre a relevância da magistratura e de funções similares, mas sim de adequar práticas administrativas aos trilhos da constitucionalidade e da legalidade. Com efeito, no Serviço Público são tais trilhos que legitimam as remunerações percebidas, já que não podem existir empreendedores do dinheiro público, que teriam remunerações variáveis de acordo com o mercado. Dizendo de outro modo, no Estado de Direito, por mais essencial que seja o papel exercido, nenhum ocupante de cargo público pode, discricionariamente, autoavaliar-se e fixar seus próprios estipêndios.

Feitos esses esclarecimentos, além da menção às petições apresentadas nestes autos, anoto que houve importantes **pronunciamentos parlamentares sinalizando a disposição de editar a lei nacional exigida pela Carta Magna**. Exemplifico com as palavras do Exmo. **Deputado Hugo Mota**, Presidente da Câmara dos Deputados<sup>1</sup>:

“Com a mesma coerência de quem defende a reforma administrativa, nós estamos aqui para dizer que a decisão do

---

<sup>1</sup> Disponível em: <[https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2026/02/10/hugo-motta-defende-decisao-dedino-que-suspendeu-pagamento-de-penduricalhos-no-servicopublico.ghtml?utm\\_source=whatsapp&utm\\_medium=share-bar-mobile&utm\\_campaign=materias](https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2026/02/10/hugo-motta-defende-decisao-dedino-que-suspendeu-pagamento-de-penduricalhos-no-servicopublico.ghtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=share-bar-mobile&utm_campaign=materias)>

ministro Dino foi feliz; que nós vamos fazer essa discussão e esse debate, porque é isso que a sociedade nos cobra",

É importante acentuar que a decisão proferida encontra respaldo não apenas no plano jurídico-institucional, mas também no âmbito corporativo. Registra-se, a seguir, manifestação pública de entidade nacional representativa de magistrados e membros do Ministério Público aposentados. A nota evidencia o apoio à observância do teto constitucional e à necessária transparência na política remuneratória do serviço público, reforçando a legitimidade e a relevância do procedimento instaurado:

**"NOTA PÚBLICA EM DEFESA DO TETO CONSTITUCIONAL - ANAMPA**

A Associação Nacional de Magistrados Aposentados do Poder Judiciário da União e de Procuradores Aposentados do Ministério Público da União, entidade de âmbito nacional que congrega mais de 500 magistrados e procuradores aposentados, vem a público destacar a importância da decisão liminar proferida pelo Excelentíssimo Ministro Flávio Dino, nos autos da Rcl 88.319 ED/SP, registrando, de modo especial, a coragem institucional e o elevado senso de responsabilidade republicana demonstrados por Sua Excelência ao enfrentar, de forma direta e transparente, tema sensível e estrutural da Administração Pública. A referida decisão revela-se oportunidade ímpar para o debate de questão que, há muito, reclama enfrentamento firme e discussão aberta pelos Três Poderes da República: a política remuneratória no serviço público, nos âmbitos federal, estadual e municipal.

**As reiteradas violações ao teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal vêm gerando distorções que já não podem persistir, sob pena de se instaurar um cenário de permanente insegurança jurídica e financeira para servidores ativos, aposentados e pensionistas. Impõe-se, com urgência, a**

adoção de uma política remuneratória compatível com os ditames constitucionais e legais, que assegure a todos justa retribuição pelo relevante trabalho que desempenham ou desempenharam ao longo de décadas de dedicação ao sistema de justiça. Um dos muitos efeitos deletérios dessas violações é a crescente defasagem remuneratória entre ativos e aposentados, situação particularmente aflitiva que motivou, inclusive, a criação da ANAMPA, a qual tem atuado de forma firme e contínua na defesa desse segmento.

.....

A ANAMPA pugna, assim, pela adoção de uma política remuneratória justa, transparente e perene, que valorize adequadamente as carreiras da Magistratura e do Ministério Público, respeite o teto constitucional e assegure tratamento equânime entre ativos, aposentados e pensionistas. Ademais, revela-se urgente a aprovação, pelo Congresso Nacional, da lei ordinária prevista na Emenda Constitucional nº 135/2024, destinada a delimitar, de forma clara, as parcelas de caráter indenizatório que poderão, excepcionalmente, ultrapassar o teto remuneratório, de modo a pacificar definitivamente a matéria.”

Portanto, com os esclarecimentos acima, ficam mantidos os procedimentos assentados na tutela liminar deferida no dia 05/02/2026.

De outra face, em uma reflexão complementar à tutela liminar, verifico ser fundamental evitar inovações fáticas ou jurídicas que impeçam a estabilização da lide constitucional, o que poderia embaraçar deliberações que, no terreno jurisdicional, cabem exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal, detentor da prerrogativa de fixar a última palavra em interpretação da Constituição.

Ante o exposto, em complemento à decisão datada de 05.02.2026, decido:

- a) é vedada a aplicação de qualquer **legislação nova** sobre parcelas remuneratórias e indenizatórias que ultrapassem o Teto Constitucional. Essa determinação vale inclusive para a edição de novos atos normativos pelos Poderes ou órgãos constitucionalmente autônomos, salvo a lei nacional a que alude a Emenda Constitucional nº 135/2024;
- b) é proibido o reconhecimento de qualquer nova parcela relativa asuposto direito pretérito, que não as já pagas na data da publicação da liminar (05.02.2026).

Esclareço que fica mantido o prazo de 60 (sessenta) dias para todos os órgãos publicarem as verbas remuneratórias e indenizatórias que despendem, com a indicação específica das **leis** que as fundamentam. No caso de ato infralegal, além dos dados a ele relativos, deve ser indicada a norma superior que **especificamente** legitimou a sua edição.

No plano jurisdicional, caberá **exclusivamente ao STF** examinar a fixação de regime transitório, **caso o Congresso Nacional não cumpra o seu dever de legislar e mantenha a omissão constitucional**. Renova-se o já formulado apelo ao legislador.

Quanto aos *amici curiae*, fica autorizada a apresentação por escrito de memoriais, estudos técnicos, pareceres etc, até o dia 22/02/2026.

No tocante aos agravos e embargos interpostos, aguarde-se a apreciação quanto ao referendo da liminar pelo Plenário do STF, marcada para o dia 25 de fevereiro, quando serão estabelecidos os contornos da tutela liminar antes deferida e agora complementada.

A presente decisão esclarece e complementa a liminar do dia 05.02.2026, sendo submetida ao referendo do Plenário do STF de forma conjunta.

Publique-se.

Brasília, 19 de fevereiro de 2026.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

*Documento assinado digitalmente*