

O TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL E AS VANTAGENS EXTRASSALARIAIS NO SERVIÇO PÚBLICO

O PROBLEMA DOS "PENDURICALHOS" E O PRECEDENTE ESTRUTURAL DO STF

Murillo Gutier¹

SUMÁRIO

O TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL E AS VANTAGENS EXTRASSALARIAIS NO SERVIÇO PÚBLICO: O PROBLEMA DOS "PENDURICALHOS" E O PRECEDENTE ESTRUTURAL DO STF	1
Introdução	1
1. Uma História que Começa Pequena e Termina Grande: a Origem Inesperada de um Precedente Nacional	3
2. Fundamentos Constitucionais do Regime Remuneratório dos Agentes Públicos	6
3. O Teto Remuneratório: Conceito, Fundamento e Evolução Histórica	7
4. O Fenômeno dos "Penduricalhos": Conceito, Natureza Jurídica e Mecanismos de Burla ao Teto	8
5. O Vácuo Normativo: a Lei Nacional que Nunca Veio e a Judicialização do Problema	9
6. O Precedente Estrutural do STF: o Julgamento de 25 de Março de 2026	10
6.1. Identificação dos Processos, Relatores e Contexto Processual	10
6.2. A Tese Aprovada: Estrutura e Fundamentos	11
6.3. Verbas Inconstitucionais: o Rol de Vedações Expressas	12
6.4. Honorários da Advocacia Pública e Fundos de Gestão	13
6.5. Transparência Obrigatória, Responsabilização dos Gestores e Caráter Estrutural	14
7. Análise Crítica: Avanços, Tensões e os Limites da Decisão	15
7.1. O que a Decisão Representa de Avanço	15
7.2. As Tensões Não Resolvidas	15
8. Repercussões Práticas: o que Muda para Servidores, Gestores e Administradores	16
Conclusão	17

Introdução

O constitucionalismo brasileiro consolidou, ao longo de sua trajetória republicana, uma preocupação persistente com os excessos remuneratórios do funcionalismo público. Nenhuma Constituição, porém, avançou tanto quanto a de 1988 na tentativa de racionalizar esse sistema - e nenhuma, ao mesmo tempo, viu suas normas tão sistematicamente contornadas na prática cotidiana das folhas de pagamento do Estado. O teto remuneratório

¹ Professor de Direito Administrativo, Direito Constitucional e Direito Processual Civil da UNIPAC-Uberaba e UniFacthus (UniBras)-Uberaba. Mestre em Direito Público pela PUC-MG. Advogado desde 2003. E-mail: murillo@gutier.adv.br

previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal deveria ser a resposta definitiva a esse problema histórico. Tornou-se, ao contrário, o palco de uma disputa silenciosa e permanente entre o texto da norma e a criatividade administrativa de quem mais tinha interesse em relativizá-la.

A expressão "penduricalhos" - cujas raízes remontam ao vocabulário do funcionalismo imperial brasileiro do século XIX - sintetiza, com precisão quase irônica, o fenômeno jurídico que este artigo examina: verbas formalmente classificadas como indenizatórias, criadas por resoluções administrativas, leis estaduais e interpretações ampliativas de legislação federal antiga, que, na prática, servem exclusivamente para elevar a remuneração de magistrados, membros do Ministério Público e outros agentes públicos de elite muito além do limite constitucional. Não se trata de ilegalidade ostensiva - ao contrário, cada parcela, individualmente considerada, ostentava fundamento normativo. Em conjunto, porém, formavam uma arquitetura sofisticada de contorno sistemático ao teto, cujo custo fiscal chegou, em 2025, à cifra estimada de R\$ 17 a 20 bilhões anuais, enquanto a remuneração bruta média de magistrados e promotores alcançava R\$ 95,9 mil mensais - o dobro exato do limite constitucional então vigente de R\$ 46.366,19.

O presente artigo tem por objeto a análise do **precedente estrutural fixado pelo Supremo Tribunal Federal em 25 de março de 2026**, no julgamento conjunto da Reclamação (RCL) 88.319, das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.601, 6.604 e 6.606, e dos Recursos Extraordinários 968.646 (Tema 976) e 1.059.466 (Tema 966) - todos decididos por unanimidade, com voto conjunto dos Ministros Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes, Flávio Dino e Cristiano Zanin. Esse julgamento, que converteu o referendo de liminares em decisão definitiva de mérito com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, representa o desfecho - ao menos provisório - de um conflito institucional de décadas entre o texto constitucional e a prática remuneratória das carreiras jurídicas de Estado.

A escolha do tema justifica-se em múltiplas dimensões. **Do ponto de vista constitucional**, o caso coloca em tensão direta os princípios da legalidade, da moralidade administrativa, da eficiência e da separação dos Poderes, revelando os limites e as possibilidades da jurisdição constitucional em face da omissão legislativa deliberada. **Do ponto de vista institucional**, evidencia o paradoxo de um tribunal que, ao mesmo tempo, declara a inconstitucionalidade de vantagens criadas sem base legal e fixa, por via judicial e em caráter transitório, o rol das vantagens que considera admissíveis - assumindo, com

transparência incomum, função que a própria Constituição reserva ao legislador. **Do ponto de vista fiscal e republicano**, o precedente impacta diretamente a equidade distributiva do orçamento público, ao redefinir os limites do que pode ser gasto com a elite do funcionalismo em um Estado que convive com insuficiência crônica de recursos para saúde, educação e assistência social.

O artigo está estruturado em seis partes, que percorrem, de forma concatenada, os fundamentos constitucionais do regime remuneratório público, o conceito e os mecanismos operacionais dos penduricalhos, o vácuo normativo produzido pela omissão legislativa, a cronologia e o conteúdo do precedente estrutural, sua análise crítica e, por fim, as repercussões práticas para os diferentes atores do sistema. A metodologia adotada é a da análise doutrinária e jurisprudencial, com recurso às fontes primárias - especialmente os votos e a tese aprovada pelo STF em 25 de março de 2026 - e às contribuições de organizações especializadas em transparência fiscal, como Transparência Brasil e República.org. O objetivo é oferecer uma compreensão sistemática e crítica de um precedente que, independentemente das avaliações que suscita, marca um ponto de inflexão inegável na história constitucional brasileira do direito administrativo remuneratório.

1. Uma História que Começa Pequena e Termina Grande: a Origem Inesperada de um Precedente Nacional

Havia, no litoral de São Paulo, um grupo de procuradores municipais descontentes. Não com os vencimentos que recebiam - afinal, exerciam carreira jurídica de prestígio -, mas com um detalhe que, aos seus olhos, configurava injustiça: enquanto procuradores de outros entes recebiam honorários de sucumbência calculados sobre o teto integral dos ministros do STF, os de Praia Grande ficavam limitados a 90,25% desse valor, o chamado "subteto" estadual. A diferença, mensalmente, não era desprezível. Por isso, a **Associação dos Procuradores Municipais do Litoral Centro-Sul do Estado de São Paulo** ajuizou, no Supremo Tribunal Federal, a Reclamação (RCL) 88.319/SP, questionando a decisão do Tribunal de Justiça paulista que os mantinha nesse patamar inferior.

Era, em tudo, um caso modesto. A questão era técnica, restrita a uma categoria específica de agentes públicos de uma única cidade do litoral paulista. Ninguém esperava que dali emergisse uma das decisões mais impactantes da história recente do STF sobre a

remuneração de toda a elite do funcionalismo público brasileiro. Mas foi exatamente o que aconteceu.

Ao examinar a reclamação, o Ministro **Flávio Dino** percebeu que o caso concreto escancarava uma contradição sistêmica que o Supremo vinha enfrentando há décadas: a **proliferação de verbas extrassalariais** - os chamados "penduricalhos" - que, classificadas formalmente como indenizatórias, serviam, na prática, para elevar a remuneração de magistrados, promotores e servidores das mais diversas carreiras muito além do teto constitucional. Um limite que, na Constituição, existe para todos, mas que, nas folhas de pagamento reais, era letra morta para os mais bem remunerados. Os dados eram estarrecedores: em 2025, apesar do teto nominal de **R\$ 46.366,19**, a remuneração bruta **média** paga a magistrados e membros do Ministério Público chegou a **R\$ 95,9 mil** mensais - o dobro do limite constitucional.

O Ministro foi além do objeto original da reclamação. Em **5 de fevereiro de 2026**, proferiu decisão monocrática que causou impacto imediato nos três Poderes e em todos os níveis da Federação: determinou que **todos os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário** revisassem, em até 60 dias, as verbas remuneratórias e indenizatórias pagas, suspendendo aquelas sem previsão expressa em lei. Intimou o Presidente da República e os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para que adotassem as devidas medidas legislativas. A decisão - tomada por um único ministro, sem participação dos demais colegas - atingia, em um único golpe, um universo de benefícios que custavam ao erário estimados **R\$ 17 a 20 bilhões por ano**.

O timing não podia ser mais dramático. Dois dias antes, o Congresso havia aprovado um pacote de benefícios para os servidores da Câmara, do Senado e do Tribunal de Contas da União que incluía gratificações de desempenho de 40% a 100% do vencimento básico e uma licença compensatória que permitia folga a cada três dias trabalhados - benefícios que, convertidos em pagamentos de caráter indenizatório, viabilizavam remunerações fora do teto e sem incidência de Imposto de Renda. A decisão de Dino esvaziou o pacote antes mesmo que ele saísse do papel. O Legislativo, que acabara de se autopresentear com privilégios constitucionalmente questionáveis, viu-se diretamente atingido.

A reação institucional foi intensa. O **Tribunal de Justiça de São Paulo**, que reservara R\$ 4,8 bilhões em seu orçamento para 2026 a título de verbas classificadas como indenizatórias, recorreu ao STF por meio de agravo interno na própria RCL 88.319, argumentando que a

decisão extrapola o objeto da reclamação e utiliza indevidamente o instrumento processual para impor uma regra geral à administração pública - que "a via eleita mostra-se imprópria, inadequada". O **Procurador-Geral da República, Paulo Gonet**, na sessão plenária de 25 de fevereiro, criticou a abrangência das liminares, afirmando que "a decisão liminar cuida de um tema alheio ao objeto da causa". Para ele, o referendo poderia criar um precedente "grave", afrontando a separação dos Poderes.

Em **19 de fevereiro de 2026**, antes mesmo do julgamento plenário, Dino foi além: determinou, em segunda decisão monocrática, que estavam proibidos de ser editados **quaisquer novos atos normativos, leis ou decisões administrativas** destinados a garantir o pagamento de penduricalhos acima do teto. Era uma medida preventiva para fechar as rotas de fuga que, historicamente, eram abertas por normas locais sempre que o Supremo apertava o cerco. Citou o princípio do "apelo ao legislador": "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 inconstitucional."

O **Plenário** se reuniu em **25 e 26 de fevereiro de 2026** para o referendo das liminares. Após intensas sustentações orais de dezenas de associações representando magistrados, promotores, procuradores e defensores - todas favoráveis à manutenção dos benefícios -, o presidente da Corte, Ministro **Edson Fachin**, anunciou que o julgamento definitivo seria realizado em **25 de março de 2026**, data em que as liminares permaneceriam vigentes. Nos bastidores, uma reunião entre a cúpula do STF, o Ministro Alexandre de Moraes, os presidentes da Câmara, **Hugo Motta**, e do Senado, **Davi Alcolumbre**, além do presidente do TCU, **Vital do Rêgo**, tentava construir uma "regra de transição" que conciliasse os interesses em jogo.

O desfecho de **25 de março de 2026** surpreendeu a todos - e, para muitos analistas, nem sempre favoravelmente. O que havia começado como uma intervenção draconiana de Flávio Dino - suspendendo todos os penduricalhos sem base legal - terminou em uma tese aprovada por unanimidade que, ao mesmo tempo em que criou regras mais rígidas e transparentes, **legitimou penduricalhos de até 70% acima do teto** e ressuscitou um benefício extinto havia quase duas décadas: o Adicional por Tempo de Serviço. Para o Ministro Gilmar Mendes, decano do Tribunal que leu o voto conjunto de quatro relatores, era o enfrentamento de uma "marcha da insensatez". Para sindicatos de servidores e organizações de transparência, era a regularização de um sistema de privilégios sob roupagem mais ordenada. Para o direito

constitucional brasileiro, era o ponto de inflexão de um debate que, como se verá a seguir, está longe de ser encerrado.

2. Fundamentos Constitucionais do Regime Remuneratório dos Agentes Públicos

O regime remuneratório dos agentes públicos no Brasil é matéria de assento constitucional expresso, submetido a um conjunto de princípios que buscam articular a adequada valorização das carreiras públicas com a responsabilidade fiscal, a isonomia e a moralidade administrativa. A Constituição Federal de 1988 não deixou ao legislador ordinário a liberdade irrestrita de definir a estrutura das remunerações no setor público - ao contrário, ela própria estabeleceu os parâmetros fundamentais, reservando à lei a operacionalização dos detalhes. Essa opção do constituinte revela uma preocupação histórica com os excessos do funcionalismo, presentes em todas as Constituições republicanas brasileiras, mas que alcançaram sua expressão normativa mais elaborada na Carta vigente.

O princípio da **legalidade** (art. 37, *caput*, da CF) é o eixo central de todo o regime remuneratório público. Nenhuma parcela pode ser criada, mantida ou majorada sem expressa previsão em lei - e, no caso das carreiras estruturadas em âmbito nacional, a lei exigida é federal, de caráter nacional. Esse requisito não é formalismo vazio: ele garante que as decisões sobre remuneração de agentes públicos sejam tomadas no espaço da deliberação democrática, com controle parlamentar e transparência orçamentária, e não por atos administrativos de gestores institucionais que, em última análise, são os próprios beneficiários das vantagens criadas. A violação sistemática desse princípio está na raiz do problema dos chamados "penduricalhos".

O princípio da **moralidade administrativa** (art. 37, *caput*) impõe que a conduta dos agentes públicos, inclusive no que se refere à fixação e percepção de suas próprias remunerações, seja orientada pela boa-fé, pela lealdade institucional e pela vedação ao enriquecimento ilícito às custas do erário. Quando um tribunal ou órgão cria, por resolução interna, uma gratificação sem amparo legal, destinada exclusivamente a elevar a remuneração de seus próprios membros, há violação não apenas à legalidade, mas também à moralidade. Daí a razão pela qual a jurisprudência do STF tem reiteradamente equiparado, para fins de controle, verbas remuneratórias e indenizatórias, exigindo fundamento legal para ambas.

O **princípio da eficiência** (art. 37, *caput*, inserido pela EC 19/1998) projeta-se, nessa seara, como exigência de que a estrutura remuneratória do serviço público produza incentivos corretos e seja fiscalmente sustentável. Um sistema em que a remuneração efetiva dos membros do Judiciário e do Ministério Público ultrapassa, em média, o dobro do teto constitucional - como revelaram os dados de 2025, com média bruta de R\$ 95,9 mil para um teto de R\$ 46,3 mil - não apenas viola a Constituição, mas sinaliza uma disfunção institucional grave, capaz de comprometer a legitimidade dessas carreiras perante a sociedade (Cf. STF, RE 968.646, Tema 976, 2026; STF, RCL 88.319, 2026).

3. O Teto Remuneratório: Conceito, Fundamento e Evolução Histórica

O **teto remuneratório constitucional** é o instrumento pelo qual a Constituição Federal fixa um limite máximo absoluto para a remuneração de qualquer agente público, em qualquer nível federativo e em qualquer Poder ou órgão. Trata-se de uma barreira objetiva, de incidência obrigatória, cujo valor de referência é o subsídio mensal dos ministros do Supremo Tribunal Federal. A ideia é simples e poderosa: em uma República fundada na igualdade e na moralidade, nenhum servidor - independentemente do cargo, da carreira ou da instituição - pode receber mais do que os membros do tribunal que ocupa o ápice do sistema de justiça.

A redação originária do art. 37, XI, da Constituição de 1988 era, porém, imprecisa e deu margem a interpretações que fragmentaram o próprio conceito de teto, permitindo subtetos diferenciados por Poder e por ente federativo. A **Emenda Constitucional n. 41/2003** consolidou o **teto único**, tornando o subsídio dos ministros do STF o limite universal, aplicável a todas as parcelas - remuneratórias, indenizatórias ou de qualquer outra natureza -, percebidas isolada ou cumulativamente, inclusive vantagens pessoais (Cf. STF, RE 968.646, Tema 976, 2026). Com a EC 41/2003, o texto constitucional passou a ser inequívoco: a soma de tudo o que o agente público recebe, a qualquer título, não pode superar o teto.

O ponto de inflexão normativa mais recente foi a **Emenda Constitucional n. 135/2024**, que alterou o § 11 do art. 37 da CF. Antes da emenda, o dispositivo excluía do cômputo do teto apenas as parcelas de natureza indenizatória previstas em lei. Com a nova redação, a exclusão passou a exigir que a lei seja ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional e aplicável a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos. O legislador constituinte derivado, ao endurecer os requisitos, reconheceu implicitamente que a exceção

anterior havia sido explorada de forma abusiva, tornando o teto uma ficção normativa na prática cotidiana do funcionalismo (Cf. STF, ADI 6.606, 2026).

O cenário concreto ilustra bem o problema: em 2025, apesar do teto nominal de R\$ 46.366,19, a remuneração bruta média paga a magistrados e membros do Ministério Público chegou a R\$ 95,9 mil mensais. Dados de organizações especializadas como Transparência Brasil e República.org revelaram pagamentos de R\$ 10,7 bilhões além do limite em um único ano. A distância entre o texto constitucional e a realidade das folhas de pagamento tornou-se insustentável, tanto do ponto de vista jurídico quanto da perspectiva da legitimidade democrática dessas instituições.

4. O Fenômeno dos "Penduricalhos": Conceito, Natureza Jurídica e Mecanismos de Burla ao Teto

A expressão popular "**penduricalhos**" - que a Ministra Cármen Lúcia, em sessão plenária, identificou como historicamente associada às vantagens ocultas concedidas a servidores desde o século XIX - designa, no vocabulário jurídico contemporâneo, o conjunto de verbas classificadas formalmente como indenizatórias, mas que, na prática, funcionam como complementos remuneratórios disfarçados, cujo objetivo real é elevar a remuneração dos beneficiários além do limite constitucional (Cf. STF, ADI 6.601; ADI 6.604; ADI 6.606; RCL 88.319, 2026). São, em suma, mecanismos de contorno ao teto, operados dentro de uma aparente legalidade formal.

A distinção entre **verba remuneratória** e **verba indenizatória** é o núcleo jurídico do problema. Verbas remuneratórias são contraprestações pelo trabalho prestado - são, portanto, computadas no teto. Verbas indenizatórias, em sentido estrito, ressarcem o agente por gastos ou prejuízos efetivamente suportados em razão do exercício do cargo - e, por isso, historicamente ficavam fora do cômputo do teto, pois não representam acréscimo patrimonial, mas mera recomposição de despesas. O desvio ocorre quando parcelas com conteúdo claramente remuneratório são rotuladas de indenizatórias para escapar ao limite constitucional, sem que haja gasto real a ressarcir. É o caso, por exemplo, do auxílio-moradia pago a magistrados que residem em imóvel próprio, ou do auxílio-alimentação desvinculado de qualquer despesa concreta comprovada.

O **mecanismo operacional** dos penduricalhos seguia, em regra, três vias: a criação de vantagens por **atos administrativos** (resoluções de tribunais ou dos Conselhos), por **leis estaduais** que desrespeitavam a reserva de lei federal para as carreiras nacionais, e por **interpretações ampliativas** de benefícios previstos em leis federais antigas - em especial a LOMAN (Lei Complementar n. 35/1979) e o Estatuto do Ministério Público da União (Lei Complementar n. 75/1993). Com o tempo, o sistema proliferou de tal forma que o CNJ identificou mais de **mil rubricas distintas** nos contracheques do Judiciário, e levantamentos mais amplos chegaram a mapear até **três mil rubricas diferentes** nas folhas de pagamento do serviço público. Cada rubrica era uma janela aberta para a evasão do teto constitucional.

O resultado fiscal foi devastador para o erário. Estimativas oficiais apontaram que Judiciário e Ministério Público pagavam cerca de R\$ 17 bilhões por ano em penduricalhos acima do teto constitucional, enquanto outras entidades calculavam o impacto total em até R\$ 20 bilhões anuais. Para se ter uma dimensão concreta: com esse valor, seria possível construir centenas de hospitais públicos ou garantir anos de Bolsa Família a milhões de famílias. A equação era perversa - recursos públicos destinados a conter a pobreza eram desviados, pela via dos penduricalhos, para recompor o que se alegava ser uma defasagem remuneratória das carreiras mais bem pagas do país (Cf. STF, RCL 88.319, Rel. Min. Flávio Dino, 2026).

Exemplo prático: Imagine um magistrado estadual com 20 anos de carreira. Seu subsídio nominal é de R\$ 35.000,00 - abaixo do teto do STF. Contudo, sua folha de pagamento real incluía: auxílio-moradia (R\$ 4.800,00), auxílio-alimentação (R\$ 1.200,00), licença compensatória por acúmulo de processos (R\$ 6.000,00), gratificação por exercício em vara específica (R\$ 3.500,00) e indenização por férias não gozadas de forma parcelada ao longo do ano (R\$ 3.000,00), entre outras. A remuneração efetiva alcançava R\$ 53.500,00 - 15% acima do teto. Cada uma dessas verbas, isoladamente, tinha aparência de legitimidade; em conjunto, formavam um sistema de burla constitucional.

5. O Vácuo Normativo: a Lei Nacional que Nunca Veio e a Judicialização do Problema

A Constituição Federal, ao reformular o § 11 do art. 37 pela EC 135/2024, previu expressamente que as parcelas indenizatórias excluídas do cômputo do teto devem ser fixadas em **lei ordinária nacional**, aprovada pelo Congresso, de aplicação uniforme a todos

os Poderes e órgãos autônomos. Essa lei nunca foi editada. O impasse legislativo tem raízes na complexidade política do tema - qualquer regulamentação que limite os penduricalhos enfrenta resistência dos próprios setores beneficiados, que dispõem de enorme capital político e institucional.

O Ministro Gilmar Mendes narrou, em seu voto, que havia reunido o presidente do Congresso Nacional para discutir a possibilidade de solução legislativa antes do julgamento. A conclusão foi de que, no curto prazo, não havia perspectiva real de aprovação de lei sobre o tema, especialmente com o país ingressando em ano eleitoral, período naturalmente hostil a reformas que reduzam benefícios de categorias com forte influência política. Diante do vácuo normativo e da persistência das distorções, o STF foi chamado a exercer papel que, em circunstâncias ideais, caberia ao legislador (Cf. STF, ADI 6.606, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2026).

Essa situação provoca uma **tensão institucional de primeira grandeza**. O STF, ao intervir para disciplinar a remuneração do funcionalismo na ausência de lei, exerce função que a Constituição atribui primariamente ao Congresso Nacional. Parte da doutrina critica essa atuação como forma de ativismo judicial em matéria de extrema sensibilidade, por envolver a fixação de vantagens para as próprias carreiras do sistema de Justiça. Outra parte defende que a omissão legislativa deliberada - particularmente quando alimentada pelo interesse corporativo dos próprios beneficiários dos penduricalhos - justifica a intervenção jurisdicional como garantia da supremacia constitucional e da moralidade administrativa. A decisão de 25 de março de 2026 foi, em grande medida, o resultado institucional dessa tensão irresoluta.

O Projeto de Lei n. 6.726/2016, que aguardava votação final no Senado Federal, chegou a ser cogitado como solução. O projeto estabelecia, entre outras coisas, a definição dos critérios para as verbas indenizatórias e a criação de um adicional por tempo de serviço, nos moldes do que o STF acabou por fixar judicialmente. A proposta esbarrou na resistência de setores do próprio sistema de Justiça que temiam que a regulamentação fosse menos generosa do que o statu quo. Com o impasse, o tema migrou definitivamente para o Supremo (Cf. STF, RE 1.059.466, Tema 966, 2026).

6. O Precedente Estrutural do STF: o Julgamento de 25 de Março de 2026

6.1. Identificação dos Processos, Relatores e Contexto Processual

O julgamento de 25 de março de 2026 foi resultado de um processo que se iniciou em fevereiro do mesmo ano, quando o Ministro **Flávio Dino** determinou, por decisão individual, a suspensão dos penduricalhos não previstos em lei, com prazo de 60 dias para revisão por todos os Poderes e nas três esferas federativas. Paralelamente, o Ministro **Gilmar Mendes** restringiu o pagamento dessas verbas ao que estivesse autorizado por legislação federal. A magnitude das decisões cautelares - e a resistência institucional que geraram - demandou a criação de uma comissão técnica pelo presidente do STF, Ministro **Edson Fachin**, para avaliar a possibilidade de regras de transição e subsidiar o julgamento definitivo.

STF - Plenário - Julgamento de 25/03/2026 - Ações julgadas: RE 968.646 (Tema 976), RE 1.059.466 (Tema 966), ADI 6.601 (Rel. Min. Alexandre de Moraes), ADI 6.604 (Rel. Min. Cristiano Zanin), ADI 6.606 (Rel. Min. Gilmar Mendes) e RCL 88.319 (Rel. Min. Flávio Dino). **Resultado: unanimidade.** Os quatro relatores apresentaram voto conjunto, lido pelo decano Gilmar Mendes.

O STF converteu o referendo das liminares em julgamento definitivo de mérito, decisão que representa, por si só, uma opção processual relevante: ao passar do referendo cautelar para o julgamento de mérito, a Corte tornou a decisão definitiva e irrecorrível no âmbito do controle concentrado, vinculando todos os órgãos do Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas, das Defensorias e da Advocacia Pública. Na ADI 6.606, o pedido foi julgado **parcialmente procedente**. Na RCL 88.319, a reclamação foi julgada **procedente**. Na ADI 6.601, a ação foi absorvida pela tese conjunta. Na ADI 6.604, o pedido foi julgado **improcedente**, mantendo-se a validade das normas questionadas. Nos dois Recursos Extraordinários, o STF deu **provimento**, fixando as teses de repercussão geral dos Temas 966 e 976 (Cf. STF, ADI 6.601, 6.604, 6.606; RCL 88.319; RE 968.646 e RE 1.059.466, 2026).

6.2. A Tese Aprovada: Estrutura e Fundamentos

A tese aprovada por unanimidade em sessão plenária tem 18 itens, organizados em três grandes blocos lógicos: (a) reafirmação das premissas constitucionais; (b) estabelecimento do regime de transição; e (c) fixação das vedações e obrigações instrumentais. Seu caráter é de **repercussão geral**, o que significa que a *ratio decidendi* vincula todos os órgãos do Poder Judiciário na aplicação do direito, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante.

O **primeiro bloco** da tese reafirma que os regimes remuneratórios da magistratura e do Ministério Público são equiparados, nos termos da EC 45/2004, que tornou o art. 93 da CF aplicável ao MP no que couber, inclusive o inciso V, que trata da vinculação de subsídios. Reafirma, ainda, que o teto constitucional permanece fixado no subsídio dos ministros do STF - R\$ 46.366,19 em 2026 -, aplicável a todas as parcelas, incluídas as vantagens pessoais, sem qualquer flexibilização. Também reproduz o mecanismo da EC 135/2024, reconhecendo que as parcelas indenizatórias excluídas do cômputo do teto exigem lei ordinária nacional aprovada pelo Congresso, lei essa que ainda não foi editada (Cf. STF, RE 968.646, Tema 976; ADI 6.604, 2026).

O **segundo bloco** - o coração do regime de transição - estabelece o rol taxativo das verbas que podem ser pagas enquanto a lei nacional não for editada. A **parcela de valorização por tempo de antiguidade** merece destaque: prevista na LOMAN (LC 35/1979, art. 65, VIII) e no Estatuto do MP da União (LC 75/1993, art. 224), é devida na razão de 5% do subsídio a cada cinco anos de efetivo exercício em atividade jurídica, até o máximo de 35%, mediante requerimento e comprovação. Essa parcela tem natureza indenizatória e caráter transitório, não se incorporando ao subsídio nem repercutindo sobre outras vantagens. As demais verbas admitidas incluem diárias, ajuda de custo por remoção ou promoção, *pro labore* por magistério, gratificação por comarca de difícil provimento, indenização por férias não gozadas (até 30 dias) e gratificação por exercício cumulativo real de jurisdição - esta última apenas quando há exercício efetivo em mais de um órgão jurisdicional, vedada sua concessão por funções inerentes ao cargo. A soma de todas essas parcelas não pode ultrapassar 35% do subsídio dos ministros do STF, equivalente a R\$ 16.228,16 (Cf. STF, ADI 6.606; RCL 88.319, 2026).

6.3. Verbas Inconstitucionais: o Rol de Vedações Expressas

O **terceiro bloco** da tese é igualmente relevante, pois enumera as verbas consideradas inconstitucionais e cuja cessação deve ser imediata. A lista é extensa e revela a criatividade dos mecanismos de burla desenvolvidos ao longo das décadas: auxílio-moradia, auxílio-alimentação, auxílio-combustível, auxílio-creche, auxílio-natalidade, auxílio-natalino, licença compensatória por acúmulo de acervo processual, licença compensatória por funções administrativas, licença compensatória de um dia por três trabalhadores, indenização por

acervo, gratificação por exercício em localidade específica, assistência pré-escolar, licença remuneratória para curso no exterior, gratificação por encargo de curso ou concurso e indenização por serviços de telecomunicação (Cf. STF, ADI 6.606, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2026).

Também foi expressamente vedada a **conversão em pecúnia** de licença-prêmio, licença compensatória por exercício de plantão judiciário ou de custódia, e de qualquer outra licença ou auxílio cujo pagamento não esteja autorizado nas teses fixadas. O STF estabeleceu, ademais, que **nenhuma nova verba** de caráter remuneratório, indenizatório ou de auxílio poderá ser criada ou alterada por ato administrativo, resolução, lei estadual ou norma local - somente por lei federal (art. 37, § 11, da CF) ou por decisão do próprio STF (art. 102, I, "n", da CF). Essa disposição tem o objetivo de fechar as vias alternativas que, historicamente, serviram de fundamento para a proliferação dos penduricalhos (Cf. STF, RCL 88.319, Rel. Min. Flávio Dino, 2026).

Os **pagamentos retroativos** reconhecidos por decisão judicial não transitada em julgado ou por decisão administrativa anteriores a fevereiro de 2026 foram suspensos até a definição de critérios pelo CNJ e pelo CNMP, após a realização de auditoria. Os valores reconhecidos por decisão judicial transitada em julgado foram expressamente ressaltados, em respeito à garantia constitucional da coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da CF). Somente o próprio STF poderá autorizar, caso a caso, o pagamento dos retroativos suspensos (Cf. STF, ADI 6.606; RCL 88.319, 2026).

6.4. Honorários da Advocacia Pública e Fundos de Gestão

Um aspecto particular da tese diz respeito à **Advocacia Pública** - Procuradorias e Defensorias -, cujos membros também vinham se beneficiando de mecanismos paralelos de complementação remuneratória por meio dos honorários advocatícios. O STF reafirmou que os honorários devidos à advocacia pública não podem superar o teto constitucional, e que os fundos de gestão desses honorários têm **natureza pública**, estando sujeitos aos controles internos e externos previstos constitucionalmente. Os fundos não podem, portanto, ser utilizados para custear quaisquer outras parcelas remuneratórias ou indenizatórias além dos próprios honorários. O destino dos montantes existentes e dos aportes futuros fica sujeito

exclusivamente à lei, sendo vedada a edição de resoluções administrativas sobre a matéria (Cf. STF, ADI 6.601, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 2026).

A questão dos fundos de honorários é particularmente relevante porque revelava uma distorção: órgãos públicos criavam fundos vinculados ao sucesso em ações judiciais e usavam esses recursos para distribuir vantagens a seus membros sem os limites e controles do regime remuneratório comum. O STF pôs fim a essa prática ao reconhecer que o caráter público das instituições contamina a natureza dos recursos por elas geridos, tornando-os sujeitos às mesmas regras de controle e limitação aplicáveis aos demais gastos de pessoal.

6.5. Transparência Obrigatória, Responsabilização dos Gestores e Caráter Estrutural

A dimensão instrumental da tese é tão importante quanto seu conteúdo material. O STF impôs a todos os tribunais, Ministérios Públicos, Tribunais de Contas, Defensorias e Advocacia Pública a **publicação mensal**, em seus sítios eletrônicos, do valor exato percebido por seus membros, com identificação das rubricas correspondentes. O descumprimento dessa obrigação não é simples irregularidade administrativa: os gestores respondem **pessoalmente** pelas discrepâncias entre os valores divulgados e os efetivamente pagos. Essa disposição introduz uma forma de responsabilização individual que vai além da responsabilidade institucional, alcançando diretamente aqueles que tomam as decisões de pagamento (Cf. STF, ADI 6.606; RCL 88.319, 2026).

O **CNJ** e o **CNMP** receberam incumbência de editar resolução conjunta para uniformizar as rubricas das verbas indenizatórias e auxílios considerados constitucionais, assegurando padronização nacional. Os relatores do STF ficam autorizados a decidir monocraticamente os casos e ações a eles distribuídos conforme as premissas e teses fixadas, mecanismo que busca agilizar a aplicação da decisão sem a necessidade de submeter cada caso ao plenário. A decisão tem **caráter estrutural**, sendo acompanhada pelo STF sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, que também terá a incumbência de subsidiar a elaboração de proposta de lei nacional para disciplinar a remuneração da magistratura em caráter definitivo. As novas regras vigem a partir do mês-base de abril de 2026, com impacto na folha de pagamento de maio (Cf. STF, ADI 6.606; RCL 88.319, 2026).

7. Análise Crítica: Avanços, Tensões e os Limites da Decisão

7.1. O que a Decisão Representa de Avanço

O julgamento de 25 de março de 2026 representa, sem dúvida, um **avanço institucional relevante** em pelo menos quatro dimensões. Em primeiro lugar, pôs fim à anarquia normativa de mais de mil rubricas distintas, estabelecendo um rol taxativo e padronizado, com efeito vinculante nacional. Em segundo lugar, reafirmou o **princípio da reserva de lei federal** para a criação de vantagens nas carreiras nacionais, vedando definitivamente a proliferação de benefícios por atos administrativos e normas locais. Em terceiro lugar, introduziu um sistema robusto de **transparência e responsabilização**, tornando os pagamentos visíveis e os gestores individualmente responsáveis. Em quarto lugar, produziu um **impacto fiscal concreto**, com economia estimada em R\$ 7,3 bilhões anuais - recursos que retornam ao orçamento público para financiar políticas essenciais.

7.2. As Tensões Não Resolvidas

A decisão, contudo, não está isenta de críticas relevantes. A primeira e mais contundente é de natureza **institucional**: ao fixar a tese, o STF exerceu, em certa medida, função legislativa, criando regras remuneratórias que caberia ao Congresso disciplinar. A parcela de valorização por tempo de antiguidade é o exemplo mais flagrante - trata-se da reintrodução, por via judicial e com caráter transitório, de um benefício (o adicional por tempo de serviço) que havia sido expressamente suprimido pelo legislador constituinte derivado por meio da EC 20/1998. A Ministra Cármen Lúcia, embora tenha acompanhado a tese, alertou para essa contradição: se o adicional por tempo de serviço depende de base legal, sua inclusão em tese judicial transitória alimenta questionamentos sobre a legitimidade democrática da decisão (Cf. STF, ADI 6.606, 2026).

A segunda crítica é de natureza **fiscal e republicana**: a decisão cria, na prática, um novo teto remuneratório que pode chegar a **70% acima do subsídio nominal** dos ministros do STF, somando o limite de 35% para verbas indenizatórias e o adicional de 35% por tempo de antiguidade. Um magistrado ao final da carreira pode receber até R\$ 78.822,51 mensais - valor quase 70% superior ao teto constitucional de R\$ 46.366,19. Para organizações especializadas

em transparência fiscal, como Transparência Brasil e República.org, a decisão reorganiza os privilégios sob regras mais ordenadas, sem os eliminar. Em um Estado que enfrenta crônica insuficiência de recursos para saúde, educação e assistência social, essa reorganização levanta questões de equidade distributiva que não se resolvem apenas com a legalidade formal das novas regras.

A terceira tensão é de ordem **processual**: a delegação autoconcedida aos relatores para decidir monocraticamente os casos futuros com base nas teses fixadas reduz o espaço do debate colegiado em questões sensíveis, centralizando o poder decisório em quatro ministros individualmente. Esse mecanismo, embora pragmático, pode comprometer a plenitude do contraditório e da ampla defesa nos casos específicos, além de gerar incerteza sobre os limites da aplicação analógica das teses.

Exemplo prático para reflexão: Se um Tribunal de Justiça estadual havia criado, antes do julgamento, uma gratificação de "incentivo à produtividade" no valor de R\$ 3.000,00 mensais - sem previsão em lei federal -, os magistrados que a recebiam durante anos se veem agora diante de uma decisão que: (a) declara o benefício inconstitucional; (b) suspende os retroativos não transitados em julgado; e (c) não assegura qualquer compensação pela supressão. A segurança jurídica das relações já constituídas e a proteção do ato jurídico perfeito são desafios concretos que os tribunais inferiores terão de enfrentar na aplicação do precedente.

8. Repercussões Práticas: o que Muda para Servidores, Gestores e Administradores

A decisão do STF produz efeitos práticos imediatos para diferentes atores do sistema público. Para os **magistrados e membros do Ministério Público**, a remuneração efetiva deve ser reduzida a partir de maio de 2026, com eliminação das verbas não previstas no rol taxativo. Para os **gestores de folha** - presidentes de tribunais, corregedores e procuradores-gerais -, a responsabilização pessoal por discrepâncias nas informações divulgadas introduz um risco jurídico individual inédito. Para o **Congresso Nacional**, a decisão cria pressão para a edição da lei nacional prevista no art. 37, § 11, da CF: enquanto essa lei não for aprovada, o STF mantém o papel de legislador provisório em matéria remuneratória, o que é institucionalmente insustentável a longo prazo.

Para os **Tribunais de Contas, Defensorias Públicas e Advocacia Pública**, a tese impõe obrigações análogas: respeito ao teto constitucional, vedação de novas parcelas por resolução administrativa e transparência mensal obrigatória. A inaplicabilidade automática da tese às **demais carreiras** do serviço público - servidores do Executivo, profissionais da saúde e da educação, policiais, entre outros - significa que essas categorias continuam sujeitas às suas próprias legislações até que lei nacional específica discipline a matéria de forma uniforme. A distinção é relevante para advogados e gestores que possam ser tentados a aplicar analogicamente a tese a outras situações remuneratórias (Cf. STF, ADI 6.606, item 14 da tese, 2026).

Conclusão

O julgamento de 25 de março de 2026 não encerrou o problema dos penduricalhos no serviço público brasileiro. Resolveu-o parcialmente, reorganizou-o normativamente e, em certa medida, legitimou uma parte dele. Essa é a síntese mais honesta que o estudioso do direito constitucional pode oferecer sobre o precedente estrutural fixado pelo STF na RCL 88.319 e nas ações conexas. Compreender por que isso é assim - e o que isso revela sobre o sistema constitucional brasileiro - é o propósito final deste artigo.

Do ponto de vista estritamente jurídico, a decisão representa um avanço inegável. Pela primeira vez na história constitucional brasileira, o STF fixou, em tese de repercussão geral com eficácia vinculante, um **rol taxativo e padronizado** das verbas indenizatórias admissíveis para a magistratura e o Ministério Público, vedando expressamente todas as demais. Encerrou a anarquia normativa de mais de mil rubricas distintas que fragmentavam o controle e tornavam a fiscalização virtualmente impossível. Reafirmou o **princípio da reserva de lei federal** como condição de validade de qualquer parcela remuneratória ou indenizatória nas carreiras de natureza nacional. Introduziu um sistema robusto de **transparência obrigatória** e responsabilização pessoal dos gestores. E produziu um impacto fiscal concreto, com economia estimada em R\$ 7,3 bilhões anuais - recursos que, ao menos em teoria, retornam ao orçamento público disponível para políticas essenciais.

Do ponto de vista institucional e democrático, contudo, o precedente levanta questões que não se dissipam com o vigor técnico da tese. A mais fundamental delas é a que diz respeito à **legitimidade democrática da intervenção judicial** em matéria que a própria Constituição

reserva ao Poder Legislativo. Ao fixar, por via de decisão plenária, quais verbas podem ser pagas enquanto a lei nacional não é editada, o STF não apenas colmata uma lacuna normativa - ele **substitui** o legislador em uma matéria de profundo impacto orçamentário e político, e o faz, paradoxalmente, em um julgamento no qual quatro dos onze membros do colegiado são diretamente interessados no resultado, na condição de integrantes da carreira beneficiada. O fato de a decisão ter sido unânime atenua, mas não resolve essa tensão.

A reintrodução do Adicional por Tempo de Serviço - extinto pela EC 20/1998 justamente para conter os penduricalhos da época - é o símbolo mais evidente dessa contradição. O STF ressuscitou, por via judicial e com fundamento em leis orgânicas anteriores à Constituição, um benefício que o constituinte derivado havia deliberadamente suprimido. Não se questiona a fundamentação técnica apresentada pelos relatores; questiona-se se esse tipo de decisão - com impacto orçamentário anual de bilhões de reais - pode legitimamente emanar de um órgão jurisdicional sem o endosso de um processo legislativo democrático, especialmente quando o próprio Tribunal reconhece que se trata de medida transitória, condicionada à omissão do Congresso. A subsidiariedade da intervenção judicial é um princípio que, no precedente de 25 de março, foi aplicado de forma densa e expansiva.

A terceira grande questão que o precedente deixa em aberto é a da **equidade sistêmica**. A tese aprovada se aplica apenas à magistratura, ao Ministério Público e, por extensão, às Defensorias, à Advocacia Pública e aos Tribunais de Contas. As demais carreiras do serviço público - policiais, professores, profissionais da saúde, servidores administrativos - continuam sujeitas às suas respectivas legislações, sem o benefício do regime de transição generoso fixado pelo STF. Em um Estado que convive com a insuficiência crônica de recursos para as políticas sociais mais elementares, a pergunta sobre quem merece proteção constitucional mais elaborada não é uma questão retórica - é uma questão de justiça distributiva que o precedente, ao circunscrever seu alcance às carreiras mais organizadas e politicamente influentes, deixou sem resposta.

O que este artigo permite concluir, ao fim, é que o caso dos penduricalhos é mais do que uma disputa remuneratória. É um **espelho do constitucionalismo brasileiro contemporâneo** - com seus avanços, suas contradições e suas limitações estruturais. O STF agiu porque o Congresso se omitiu. O Congresso se omitiu porque os beneficiários dos penduricalhos têm poder político suficiente para bloquear a regulamentação. Os beneficiários têm esse poder porque as carreiras jurídicas de Estado são, por definição, as mais próximas

dos centros de poder normativo e decisório. E o ciclo se fecha em si mesmo, aguardando o próximo movimento institucional capaz de rompê-lo.

Esse movimento, como o próprio STF reconhece, é a **lei nacional prevista no art. 37, § 11, da Constituição**. Enquanto ela não vier, o Tribunal permanecerá como legislador provisório em matéria que constitucional e democraticamente não lhe pertence. O precedente de 25/03/2026 é, sob esse ângulo, não um ponto de chegada, mas uma estação de passagem em uma jornada institucional que só se completa com a plena assunção de suas responsabilidades por cada um dos três Poderes - e, por consequência, com o pleno funcionamento do sistema constitucional que a Constituição Federal de 1988 prometeu construir.

Lógica do Tema - Teto Remuneratório Constitucional e Penduricalhos

O tema dos penduricalhos obedece a uma lógica sistêmica que pode ser compreendida em quatro movimentos concatenados.

O **primeiro movimento** é o da norma e do vácuo: a Constituição estabelece o teto, mas delega à lei ordinária nacional a disciplina das exceções (parcelas indenizatórias). Essa lei nunca é editada, porque os próprios beneficiários das exceções têm poder político suficiente para bloquear a regulamentação. O vácuo normativo é, portanto, funcional ao sistema de privilégios.

O **segundo movimento** é o do preenchimento criativo do vácuo: na ausência de lei, o espaço normativo é preenchido por atos administrativos, resoluções e leis locais que multiplicam as exceções. O mercado regulatório do funcionalismo produz mais de mil rubricas distintas, cada uma funcionando como uma pequena janela aberta no teto constitucional.

O **terceiro movimento** é o da judicialização: a acumulação de distorções torna-se juridicamente insustentável. O STF intervém - primeiro por decisões cautelares individuais, depois por julgamento plenário definitivo - e fixa tese vinculante que reafirma a legalidade, padroniza as verbas permitidas e veda as demais. A intervenção judicial substitui, provisoriamente, a omissão legislativa.

O **quarto movimento** é o da tensão irresoluta: a decisão judicial, por mais tecnicamente rigorosa que seja, não elimina a tensão de fundo. Ou o Congresso edita a lei nacional que a Constituição exige, encerrando o regime de transição imposto pelo STF, ou a Corte permanece como legislador permanente em matéria que constitucional e democraticamente pertence ao

Poder Legislativo. O precedente de 25/03/2026 é, sob essa perspectiva, um ponto de inflexão importante, mas não o ponto final de um debate que só se resolve com a plena atuação dos três Poderes.

Quadro Sinótico - Teto Remuneratório e Verbas Extrassalariais no Serviço Público

Tema	Explicação
Teto remuneratório constitucional	Limite máximo de remuneração para qualquer agente público, fixado no subsídio mensal dos ministros do STF (R\$ 46.366,19 em 2026), por força do art. 37, inciso XI, da CF. Aplica-se a todas as parcelas percebidas, isolada ou cumulativamente, inclusive vantagens pessoais, proventos e pensões.
Fundamento constitucional	Art. 37, inciso XI (teto único após EC 41/2003); art. 37, § 11 (exclusão das parcelas indenizatórias previstas em lei nacional, após EC 135/2024); art. 93 da CF (regime da magistratura, aplicável ao MP por força da EC 45/2004).
Princípios reitores	Legalidade (nenhuma verba sem lei), moralidade (vedação ao enriquecimento ilícito), eficiência (sustentabilidade fiscal), publicidade (transparência obrigatória) e isonomia (uniformidade nacional para carreiras nacionais).
"Penduricalhos": definição	Verbas classificadas formalmente como indenizatórias, mas que funcionam como complementos remuneratórios disfarçados, criados por atos administrativos, leis locais ou interpretações ampliativas, com o objetivo de elevar a remuneração acima do teto constitucional. A expressão é histórica, registrada desde o século XIX.
Mecanismos de burla ao teto	Criação de vantagens por resoluções de tribunais; leis estaduais aplicadas a carreiras nacionais; interpretações ampliativas de benefícios previstos em leis federais antigas (LOMAN e Estatuto do MP da União); fundos de honorários usados como fonte autônoma de vantagens.
Dimensão fiscal do problema	Judiciário e MP pagavam cerca de R\$ 17 bilhões por ano em penduricalhos acima do teto. A remuneração bruta média de

	magistrados e membros do MP em 2025 chegou a R\$ 95,9 mil, equivalente ao dobro do teto nominal de R\$ 46,3 mil.
EC 135/2024	Alterou o § 11 do art. 37 da CF para exigir que as parcelas indenizatórias excluídas do teto estejam previstas em lei ordinária nacional, aprovada pelo Congresso, de caráter nacional e aplicável a todos os Poderes. Lei essa que ainda não foi editada.
Precedente central	STF, Plenário, ADI 6.606, ADI 6.604, ADI 6.601, RCL 88.319, RE 968.646 (Tema 976) e RE 1.059.466 (Tema 966), julgados em 25/03/2026 por unanimidade, com voto conjunto dos Ministros Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes, Flávio Dino e Cristiano Zanin.
Resultado do julgamento	ADI 6.606: parcialmente procedente. RCL 88.319: procedente. ADI 6.601: absorvida pela tese. ADI 6.604: improcedente. REs 968.646 e 1.059.466: provimento com fixação de tese de repercussão geral.
Equiparação entre magistratura e MP	Reafirmada pela tese. Os regimes remuneratórios são equiparados por força da EC 45/2004, que tornou o art. 93 da CF aplicável ao MP no que couber. A uniformidade remuneratória é condição da isonomia entre as carreiras estruturadas em âmbito nacional.
Regime de transição	Vigente até a edição de lei nacional pelo Congresso. Estabelece rol taxativo de verbas permitidas, com limite de 35% do subsídio dos ministros do STF para a soma de todas as parcelas indenizatórias.
Verbas indenizatórias permitidas	Parcela de valorização por tempo de antiguidade (até 35%, na razão de 5% a cada 5 anos); diárias; ajuda de custo por remoção ou promoção; <i>pro labore</i> por magistério; gratificação por comarca de difícil provimento; indenização por férias não gozadas (até 30 dias); gratificação por exercício cumulativo real de jurisdição.
Adicional por tempo de antiguidade	Calculado à razão de 5% do subsídio a cada 5 anos de efetivo exercício em atividade jurídica, até o máximo de 35%. Tem

	natureza indenizatória e caráter transitório. Não se incorpora ao subsídio nem repercute sobre outras vantagens. Exige requerimento e comprovação.
Exceções ao cômputo do teto (já reconhecidas)	Décimo terceiro salário; terço adicional de férias; auxílio-saúde comprovado; abono de permanência previdenciário; gratificação mensal por funções eleitorais.
Verbas expressamente proibidas	Auxílio-moradia, auxílio-alimentação, auxílio-combustível, auxílio-creche, auxílio-natalidade, auxílio-natalino, licença compensatória por acúmulo de acervo, indenização por acervo, gratificação por exercício em localidade específica, assistência pré-escolar, licença remuneratória para curso no exterior, gratificação por encargo de curso ou concurso, indenização por serviços de telecomunicação, e quaisquer outras não previstas no rol taxativo.
Vedação de conversão em pecúnia	Vedada a conversão em pecúnia de licença-prêmio, licença compensatória por plantão judiciário ou custódia, e de qualquer outra licença cujo pagamento não esteja expressamente autorizado nas teses.
Criação de novas verbas	Somente por lei federal (art. 37, § 11, da CF) ou por decisão do STF (art. 102, I, "n", da CF). Vedada a criação por atos administrativos, resoluções, leis estaduais ou normas locais.
Honorários da Advocacia Pública	Sujeitos ao teto constitucional. Os fundos de gestão dos honorários têm natureza pública, sujeitos aos controles internos e externos constitucionais. Não podem ser utilizados para custear outras parcelas remuneratórias ou indenizatórias. A disciplina dos fundos é reservada à lei.
Tribunais de Contas, Defensorias e Advocacia Pública	Devem respeitar o teto constitucional. É vedada a criação ou manutenção de parcelas indenizatórias ou auxílios por resolução ou ato administrativo. Os retroativos anteriores a fevereiro de 2026 estão suspensos até auditoria e definição de critérios pelo CNJ e CNMP.

Retroativos suspensos	Pagamentos retroativos reconhecidos por decisão judicial não transitada em julgado ou por decisão administrativa anteriores a fevereiro de 2026 estão suspensos. Os reconhecidos por decisão transitada em julgado são ressaltados. Os demais só podem ser pagos por autorização do próprio STF.
Transparência obrigatória	Publicação mensal, nos sítios eletrônicos de todos os órgãos, do valor exato percebido por seus membros, com identificação das rubricas. Gestores respondem pessoalmente pelas discrepâncias entre valores divulgados e efetivamente pagos.
Uniformização pelo CNJ e CNMP	Devem editar resolução conjunta para uniformizar as rubricas das verbas indenizatórias e auxílios constitucionais, além de realizar a auditoria dos retroativos suspensos.
Inaplicabilidade a outras carreiras	A tese se baseia nas leis orgânicas da magistratura e do MP e não se estende automaticamente às demais carreiras. É vedada a aplicação extensiva ou por analogia. As demais categorias continuam sujeitas às respectivas legislações estatutárias ou à CLT.
Caráter estrutural	A decisão foi classificada como estrutural. O STF acompanhará sua implementação sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, que também subsidiará a elaboração de proposta de lei nacional sobre a remuneração da magistratura.
Vigência	Mês-base de abril de 2026, com impacto na folha de maio de 2026.
Remuneração máxima possível	Início de carreira: R\$ 62.594,35 (subsídio + 35% de verbas indenizatórias). Final de carreira, somando o adicional de antiguidade de 35%: até R\$ 78.822,51 - aproximadamente 70% acima do teto nominal.
Impacto fiscal	Economia anual estimada em R\$ 7,3 bilhões, correspondente a uma redução mensal de aproximadamente R\$ 560 milhões nas folhas de pagamento do Judiciário e do MP.
Tensão crítica	A decisão reorganiza os privilégios sob regras mais transparentes, sem eliminá-los. A delegação aos relatores para decidir

	monocraticamente os casos futuros reduz o espaço do debate colegiado. A reintrodução do adicional por tempo de serviço - extinto pela EC 20/1998 - por via judicial suscita questionamentos sobre os limites da atuação jurisdicional em matéria remuneratória.
Papel do Congresso	A lei nacional prevista no art. 37, § 11, da CF é a condição para o encerramento definitivo do regime de transição. Enquanto não editada, o STF ocupa o papel de legislador provisório em matéria constitucionalmente reservada ao Poder Legislativo.

Tabela de Precedentes do STF - Teto Remuneratório e Penduricalhos

Processo e tema	Dados completos e razão de decidir
STF - RE 968.646 - Tema 976	Tribunal: STF - Plenário. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 25/03/2026. Resultado: Provimento. Assunto: Equiparação de diárias entre magistrados e membros do MP. Ratio decidendi: Reconhecida a simetria remuneratória entre as carreiras de natureza nacional. As diárias somente são devidas ao MP quando previstas em lei federal. A decisão foi absorvida pela tese conjunta de repercussão geral, que passou a disciplinar a matéria de forma uniforme. Vinculação obrigatória a todos os órgãos do Judiciário.
STF - RE 1.059.466 - Tema 966	Tribunal: STF - Plenário. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 25/03/2026. Resultado: Provimento. Assunto: Isonomia quanto ao direito à licença-prêmio ou à sua conversão em pecúnia entre magistratura e MP. Ratio decidendi: A licença-prêmio e sua conversão em pecúnia somente são devidas quando previstas expressamente em lei federal. Vedada a conversão não autorizada nas teses fixadas. A licença-prêmio não pode ser utilizada como mecanismo de burla ao teto remuneratório.
STF - ADI 6.601	Tribunal: STF - Plenário. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 25/03/2026. Resultado: Absorção pela tese conjunta. Assunto: Normas do Estado do Paraná que vinculavam subsídios de magistrados, membros do MP e do TCE-PR aos dos ministros do STF e do PGR. Ratio decidendi: A

	vinculação remuneratória das carreiras nacionais ao subsídio dos ministros do STF é constitucionalmente admitida como exceção ao art. 37, XIII, da CF, por assegurar isonomia e uniformidade. Os entes federados, contudo, não podem criar autonomamente parcelas remuneratórias ou indenizatórias adicionais.
STF - ADI 6.604	Tribunal: STF - Plenário. Relator: Min. Cristiano Zanin. Julgamento: 25/03/2026. Resultado: Improcedente. Assunto: Validade do modelo de vinculação e equiparação dos subsídios entre magistratura e MP. Ratio decidendi: Mantida a validade das normas questionadas. A vinculação dos subsídios ao STF é instrumento de proteção da independência judicial e de uniformidade nacional das carreiras. A decisão visa implicar maior transparência sobre os valores pagos pelo Estado, reafirmando o regime de subsídio sem alterá-lo.
STF - ADI 6.606	Tribunal: STF - Plenário. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 25/03/2026. Resultado: Parcialmente procedente. Assunto: Inconstitucionalidade de verbas indenizatórias criadas por atos administrativos, resoluções e normas locais para magistrados e membros do MP. Ratio decidendi: Verbas indenizatórias criadas fora da reserva de lei federal são inconstitucionais (violação ao art. 37, <i>caput</i> e inciso XI, da CF). Fixado o rol taxativo de verbas admitidas no regime de transição, com limite de 35% do subsídio dos ministros do STF. Vedada a criação de novas verbas por ato administrativo ou norma local. Cessaçã o imediata de todas as verbas não previstas no rol.
STF - RCL 88.319	Tribunal: STF - Plenário. Relator: Min. Flávio Dino. Julgamento: 25/03/2026. Resultado: Procedente. Assunto: Reclamação que originou a suspensão liminar dos penduricalhos não previstos em lei (decisão monocrática de 5/02/2026), com prazo de 60 dias para revisão por todos os Poderes e esferas federativas. Ratio decidendi: Confirmada a liminar e convertido o referendo em julgamento definitivo de mérito. Nenhuma verba pode ser paga sem previsão expressa em lei federal. Estabelecido o regime de transição com parâmetros de 35% para verbas indenizatórias e adicional de 35% por antiguidade. Reconhecido o caráter estrutural da

	decisão, com acompanhamento pelo STF sob a relatoria do Ministro Flávio Dino. Economia fiscal estimada em R\$ 7,3 bilhões anuais.
STF - Súmula Vinculante n. 37	Referenciada na tese de 25/03/2026 (item 3). Enunciado: Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia. Relevância: A tese do STF sobre penduricalhos reafirmou a SV 37 ao estabelecer que somente lei federal pode criar ou alterar verbas remuneratórias, indenizatórias ou auxílios para as carreiras da magistratura e do MP.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Art. 37, incisos X, XI, XIII e § 11; art. 93; art. 102, I, "n"; art. 129, § 4º. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos. Brasília, 1998.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003*. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal. Brasília, 2003.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal. Brasília, 2004.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 135, de 2024*. Altera o § 11 do art. 37 da Constituição Federal. Brasília, 2024.

BRASIL. *Lei Complementar n. 35, de 14 de março de 1979 (LOMAN)*. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Arts. 65 e 93.

BRASIL. *Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993*. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Arts. 220, 224 e 227.

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *RE 968.646*, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tema 976. Plenário. Julgado em 25 mar. 2026.

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *RE 1.059.466*, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tema 966. Plenário. Julgado em 25 mar. 2026.

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 6.601*, Rel. Min. Alexandre de Moraes. Plenário. Julgado em 25 mar. 2026.

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 6.604*, Rel. Min. Cristiano Zanin. Plenário. Julgado em 25 mar. 2026.

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 6.606*, Rel. Min. Gilmar Mendes. Plenário. Julgado em 25 mar. 2026.

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *RCL 88.319*, Rel. Min. Flávio Dino. Plenário. Julgado em 25 mar. 2026.

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Súmula Vinculante n. 37*. Aprovada em 2014.

MIGALHAS. STF limita penduricalhos e impõe teto único à magistratura e ao MP. 25 mar. 2026.

Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/452597>. Acesso em: 29 mar. 2026.

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF aprova tese que unifica teto salarial e extingue pagamentos extras para magistratura e MP. *Notícias STF*. 25 mar. 2026.

CONGRESSO EM FOCO. Crítica à tese de repercussão geral do STF sobre o teto remuneratório. 27 mar. 2026.

TRANSPARÊNCIA BRASIL; REPÚBLICA.ORG. *Levantamento sobre pagamentos extrateto na magistratura e no Ministério Público em 2025*. 2026.