



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Ludjã Costa Gama

Supersalários no Judiciário: a ineficácia do teto constitucional frente às verbas indenizatórias

Florianópolis
2026

Ludjã Costa Gama

Supersalários no Judiciário: a ineficácia do teto constitucional frente às verbas indenizatórias

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito

Orientador: Prof. Dr. Francisco Quintanilha Vêras Neto

Coorientador: Me. Rafael Almeida Santos da Luz

Florianópolis

2026

Ficha catalográfica gerada por meio de sistema automatizado gerenciado pela BU/UFSC.
Dados inseridos pelo próprio autor.

Gama, Ludjã Costa

Supersalários no Judiciário : a ineficácia do teto constitucional frente às verbas indenizatórias / Ludjã Costa Gama ; orientador, Francisco Quintanilha Vêras Neto, coorientador, Rafael Almeida Santos da Luz, 2026.

69 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2026.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Teto remuneratório. 3. Supersalários. 4. Verbas indenizatórias. 5. Moralidade administrativa. I. Neto, Francisco Quintanilha Vêras. II. Luz, Rafael Almeida Santos da. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. IV. Título.



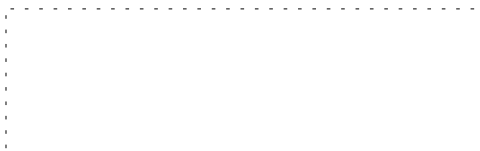
**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
Coordenação de TCC**

Ludjã Costa Gama

Supersalários no Judiciário: a ineficácia do teto constitucional frente às verbas indenizatórias

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito.

Florianópolis, 12 de junho de 2026.



Coordenação do Curso

Banca examinadora



Prof. Dr. Francisco Quintanilha Vêras Neto
Orientador



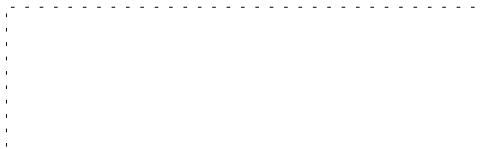
Me. Rafael Almeida Santos da Luz
Coorientador



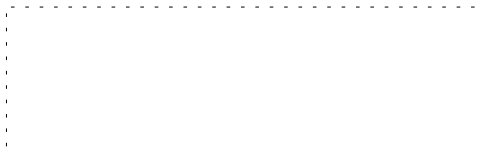
Prof. Dr. Málio Aguiar
UFSC



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
Coordenação de TCC



Me. Guilherme Baggio Costa
PPGD/UFSC



Marcel Damo Starling
PPGD/UFSC

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus e a espiritualidade, por guiar meus passos, iluminar minhas escolhas e me conduzir sempre ao melhor em cada etapa dessa jornada. À minha família, expresso minha profunda e eterna gratidão pela companhia constante, pelo afeto incondicional e por se fazer presente exatamente quando o cansaço parecia maior. Por trás de todo grande desafio, há sempre um porto seguro que acalma a mente, renova as esperanças e nos impulsiona a prosseguir na caminhada; sou imensamente feliz por saber que tive o meu dentro de casa. Ao meu pai Sidney, minha mãe Simone, minha irmã Cherrânea e minha sobrinha Saphira dedico meu amor e agradecimento.

Estendo o agradecimento aos meus amigos, companheiros de jornada que tornaram o caminho mais leve e cujos laços foram fundamentais para os dias de superação. Olho para trás e sou profundamente grato por toda a minha trajetória acadêmica, do dia a dia no campus à vida fora das salas de aula, um percurso marcado por momentos de intensa dedicação, resiliência e crescimento. Carrego comigo as experiências vividas, as lições aprendidas e o afeto construído. Agradeço aos amigos de década João Souza, Júlia Barreiros, Júlio Cesar, Leandro Ferreira, Lucas Maestri, Pedro Garghetti e Vitor Porto; ao amigo que sempre estará em nossos corações, Gustavo Patounas; e a todos os companheiros de universidade e da vida, pela parceria de sempre.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Francisco Quintanilha, que sempre se colocou à disposição para ajudar e apoiar no turbilhão que foi o semestre final, período que exigiu muita disciplina e renúncia em prol do crescimento.

Olhando para frente, anseio por tornar-me um profissional ordeiro, movido por um propósito íntegro e com o peito cheio de esperança. Sei que os lugares onde pretendo chegar hoje podem parecer distantes, mas tenho a certeza de que, com a retidão do trabalho diário e muita labuta, o caminho há de se encurtar. Obrigado a todos que fizeram parte desta conquista.

RESUMO

O presente trabalho analisa a ineficácia do teto remuneratório constitucional previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988 diante da proliferação de verbas classificadas como indenizatórias no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. A pesquisa adota método dedutivo, com abordagem qualitativa e quantitativa, valendo-se de análise normativa, doutrinária, jurisprudencial e de dados empíricos. Examina-se a evolução histórica do teto remuneratório, desde a redação original da Constituição até a Emenda Constitucional n.º 135/2024, e os princípios do Direito Administrativo sistematicamente violados pelo fenômeno dos supersalários. O trabalho demonstra que o §11 do artigo 37, introduzido pela Emenda Constitucional n.º 47/2005, foi progressivamente instrumentalizado para viabilizar acréscimos remuneratórios disfarçados de verbas indenizatórias. Analisa-se a tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal em março de 2026, que impôs limite percentual de 35% às parcelas indenizatórias e vedou aquelas não previstas em lei ordinária nacional. Conclui-se que a efetividade do teto constitucional depende da convergência entre jurisprudência restritiva, aprovação de lei nacional e transformação da cultura institucional que historicamente tratou o limite constitucional como patamar mínimo a ser suplementado.

Palavras-chave: teto remuneratório; verbas indenizatórias; supersalários; Poder Judiciário; Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

This paper analyzes the ineffectiveness of the constitutional remuneration ceiling established in Article 37, item XI, of the Brazilian Federal Constitution of 1988, in light of the proliferation of allowances classified as indemnitary in the Brazilian Judiciary. The research adopts a deductive method, with a qualitative and quantitative approach, drawing on normative, doctrinal, jurisprudential and empirical data analysis. The historical evolution of the remuneration ceiling is examined, from the original constitutional text through Constitutional Amendment No. 135/2024, as well as the principles of Administrative Law systematically violated by the phenomenon of supersalaries. The paper demonstrates that §11 of Article 37, introduced by Constitutional Amendment No. 47/2005, was progressively instrumentalized to enable disguised remuneration increases classified as indemnitary allowances. The general repercussion thesis established by the Federal Supreme Court in March 2026 is analyzed, which imposed a percentage limit of 35% on indemnitary parcels and prohibited those not provided for in national ordinary law. It is concluded that the effectiveness of the constitutional ceiling depends on the convergence of restrictive jurisprudence, approval of national legislation, and transformation of the institutional culture that has historically treated the constitutional limit as a minimum threshold to be supplemented.

Keywords: remuneration ceiling; indemnitary allowances; supersalaries; Judiciary; Federal Supreme Court.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Percepção dos magistrados sobre a adequação da remuneração ao trabalho que executa	44
Figura 2 – Percepção dos magistrados sobre a adequação do volume de trabalho à jornada regular de trabalho	46
Figura 3 – Percepção dos magistrados sobre a contribuição das suas atividades para a sociedade	47
Figura 4 – Despesa com Tribunais de justiça (% do PIB) - Brasil e países selecionados em 2023	59
Figura 5 – Percentual de servidores que receberam acima do teto constitucional por carreira (2024–2025)	61

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88	Constituição Federal Brasileira de 1988 - Constituição Cidadã
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJSC	Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
EC	Emenda Constitucional
LAI	Lei de Acesso à Informação - Lei 12.527/2011
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
RE	Recurso Extraordinário
Rcl	Reclamação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O TETO REMUNERATÓRIO E SUA PREVISÃO CONSTITUCIONAL	13
2.1 O LIMITE DO ART. 37 CF/88: REDAÇÃO ORIGINAL E SEUS PROBLEMAS	13
2.2 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998: A PRIMEIRA TENTATIVA DE UNIFICAÇÃO	14
2.3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003: A CONSOLIDAÇÃO DO TETO ÚNICO E DOS SUBTETOS	14
2.4 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47/2005 E O §11: A ABERTURA DA BRECHA	16
2.5 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 135/2024: O RECONHECIMENTO CONSTITUCIONAL DO PROBLEMA	18
3 OS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO	21
3.1 PRINCÍPIOS EXPRESSOS	22
3.1.1 Princípio da legalidade	22
3.1.2 Princípio da impessoalidade	23
3.1.3 Princípio da moralidade administrativa	23
3.1.4 Princípio da publicidade	24
3.1.5 Princípio da eficiência	25
3.2 PRINCÍPIOS NÃO EXPRESSOS	25
3.2.1 Princípio da supremacia do interesse público	26
3.2.2 Princípio da razoabilidade	26
3.2.3 Princípio da isonomia	27
3.2.4 Princípio da segurança jurídica	28
3.3 A NEGLIGENCIAÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA	29
4.DECISÕES JUDICIAIS E MEDIDAS LEGAIS SOBRE SUPERSALÁRIOS	32
4.1 A TESE DE REPERCUSSÃO GERAL QUE BARRA VERBAS INDENIZATÓRIAS	32
4.1.1 A reafirmação do limite constitucional	33

4.1.2 A cessação de parcelas indenizatórias não previstas em lei ordinária	33
4.1.3 Parcelas indenizatórias e auxílios permitidos provisoriamente	35
4.1.4 A "Régua dos 35%": O Limite Quantitativo das Verbas Indenizatórias e o quinquênio	36
4.1.5 A suspensão dos retroativos	38
4.1.6 Da aplicação a outros órgãos	39
4.1.7 Da Fiscalização, Vigência e Eficácia Procedimental das Teses Fixadas	41
4.2 REAÇÃO DOS MAGISTRADOS A MUDANÇAS NA REMUNERAÇÃO	42
4.2.2 Supersalários e produtividade: a falácia do incentivo remuneratório	48
4.3 O CASO DO TJMT: BÔNUS NATALINO E A ANATOMIA DO PENDURICALHO	49
4.4 PROJETOS DE LEI: TENTATIVAS LEGISLATIVAS DE REGULAMENTAÇÃO DO TETO	51
4.4.1 O PL 2.721/2021: a regulamentação incompleta	52
4.4.2 O PL 3.328/2025: a proposta alternativa	53
4.4.3 O paradoxo legislativo: o Congresso contra o Congresso	54
5 O IMPACTO DOS SUPERSALÁRIOS NAS CONTAS PÚBLICAS: ANÁLISE EMPÍRICA E DIMENSÃO FISCAL DO EXCESSO REMUNERATÓRIO	56
5.1 O CUSTO DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO	58
5.1.1 A concentração do excesso remuneratório por carreira	61
6. CONCLUSÃO	63

1 INTRODUÇÃO

A remuneração dos agentes públicos sempre ocupou posição relevante no Direito Administrativo brasileiro, especialmente em razão da necessidade de compatibilizar a valorização das funções estatais com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Nesse contexto, o teto remuneratório previsto no art. 37, XI da Constituição Federal de 1988 foi instituído como mecanismo de contenção de excessos, buscando assegurar maior moralidade, isonomia e racionalidade na gestão dos recursos públicos. Desde sua origem, o dispositivo reflete uma escolha do poder constituinte pela moderação fiscal e pela equidade entre os que servem ao Estado, valores que, como o percurso histórico demonstrará, foram sistematicamente desafiados pela prática institucional dos anos seguintes.

Nas últimas décadas, a discussão em torno dos chamados supersalários no funcionalismo público passou a ocupar espaço crescente no cenário jurídico e social brasileiro, especialmente no âmbito do Poder Judiciário. A recorrente divulgação de pagamentos que ultrapassam o limite constitucional, muitas vezes justificados pela incidência de verbas de natureza indenizatória, provocou intenso debate institucional e acadêmico acerca da efetividade do teto constitucional. Benefícios de nomenclatura que se tornaram símbolos públicos do problema, o auxílio-moradia pago a magistrados proprietários de imóveis, a conversão em pecúnia de férias não usufruídas, os chamados auxílio-iPhone e vale-peru, não são curiosidades isoladas, mas expressões visíveis de uma engenharia normativa construída ao longo de décadas para contornar o limite constitucional.

A principal controvérsia reside no fato de que determinadas parcelas classificadas como indenizatórias são excluídas do cálculo do teto remuneratório por força do §11 do art. 37, introduzido pela EC n.º 47/2005. Embora juridicamente prevista, essa exclusão resultou em distorções incompatíveis com a finalidade originária da norma constitucional. O dispositivo foi concebido para proteger verbas genuinamente ressarcitórias, como diárias de viagem e ajuda de custo para remoção, do cômputo remuneratório. Na prática, contudo, a ausência de critérios objetivos e de rol taxativo criou um vácuo normativo que foi progressivamente preenchido por resoluções do Conselho Nacional de Justiça e deliberações de tribunais estaduais, expandindo o conceito de indenizatório até esvaziá-lo de qualquer conteúdo material.

Os dados empíricos revelam a dimensão real do problema. Em 2025, os tribunais estaduais gastaram ao menos R\$ 10,7 bilhões acima do teto constitucional, com 98% dos magistrados ultrapassando o limite em ao menos um mês do ano. Um juiz brasileiro no topo da carreira pode receber até seis vezes mais do que seus pares portugueses e quatro vezes mais do que magistrados de cortes constitucionais alemãs, francesas e norte-americanas. O sistema de Justiça brasileiro consome 1,55% do PIB nacional em despesas, contra uma média internacional de 0,37% entre os países da OCDE, sendo que 77,9% desse gasto corresponde a despesas com pessoal. Esses números evidenciam não uma patologia excepcional, mas a regra operacional de um sistema que, ao longo de décadas, tratou o teto constitucional não como limite intransponível, mas como patamar mínimo a ser constantemente suplementado.

O tema ganhou contornos ainda mais urgentes nos últimos anos. A Emenda Constitucional n.º 135/2024 reformulou o §11 do art. 37 para exigir lei ordinária de caráter nacional, aprovada pelo Congresso Nacional e aplicável a todos os Poderes, como condição de legitimidade das verbas indenizatórias, reconhecendo, implicitamente, que o regime anterior havia falhado. Mais de um ano após sua promulgação, a lei exigida pelo novo texto constitucional ainda não foi editada, situação que forçou o Supremo Tribunal Federal a intervir pela via jurisdicional. Em 25 de março de 2026, o STF fixou tese de repercussão geral que vedou verbas indenizatórias não previstas em lei ordinária nacional, impôs limite percentual de 35% ao somatório mensal das parcelas indenizatórias e suspendeu o pagamento de retroativos acumulados, a intervenção jurisdicional mais abrangente já empreendida sobre o tema, e cujos contornos e limites este trabalho se propõe a examinar criticamente.

A relevância da presente pesquisa decorre não apenas da importância jurídica do tema, mas também de seus reflexos sociais e institucionais. A superação sistemática do teto remuneratório impacta a credibilidade das instituições públicas, a percepção social de justiça e a própria legitimidade do sistema constitucional remuneratório. Além disso, a investigação permite examinar a tensão existente entre a legalidade formal da concessão dessas parcelas e a efetividade material dos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência administrativa, princípios que, como se demonstrará, foram violados não por agentes isolados, mas pelo próprio sistema institucional que deveria observá-los.

O presente trabalho está estruturado em quatro capítulos. O segundo examina a evolução histórica do teto remuneratório, da redação original da CF/88 até a EC 135/2024, identificando em cada etapa normativa as brechas que permitiram a expansão das verbas indenizatórias. O terceiro analisa os princípios do Direito Administrativo sistematicamente violados pelo fenômeno dos supersalários, com suporte doutrinário e jurisprudencial. O quarto examina as respostas institucionais ao problema, com destaque para a tese de repercussão geral do STF de março de 2026, os projetos de lei em tramitação e casos concretos documentados, como o do Tribunal de Justiça de Mato Grosso. O quinto apresenta a análise empírica do impacto fiscal dos supersalários, com perspectiva comparada internacional. A pesquisa adota método dedutivo, com abordagem qualitativa e quantitativa, valendo-se de análise normativa, doutrinária, jurisprudencial e de dados empíricos. Nas etapas do presente trabalho, foram utilizadas as ferramentas de inteligência artificial generativa Google Gemini Pro 3.1 e Claude Sonnet 4.6, para correção ortográfica, aprimoramento textual e pesquisa de conteúdo.

2 O TETO REMUNERATÓRIO E SUA PREVISÃO CONSTITUCIONAL

2.1 O LIMITE DO ART. 37 CF/88: REDAÇÃO ORIGINAL E SEUS PROBLEMAS

O teto remuneratório no serviço público brasileiro encontra previsão no art. 37, XI, da Constituição Federal de 1988, estabelecendo limites máximos para a remuneração dos agentes públicos. O dispositivo inaugurado pela CF/88 tem, entre outros, o objetivo de assegurar a moralidade administrativa, a isonomia e o controle dos gastos públicos, representando importante instrumento de contenção de excessos remuneratórios no âmbito estatal.

Em sua redação original, o inciso XI do art. 37 apresentava estrutura fragmentada, com a previsão de múltiplos limites remuneratórios fixados de forma independente para cada Poder e ente federativo. Conforme anota Gilmar Ferreira Mendes (2017, cap 6. seção 1), o dispositivo figura como exemplo paradigmático de princípio constitucional estabelecido, de observância compulsória pelos entes federativos, ao prever que a remuneração e o subsídio de agentes públicos estaduais "não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal". Não obstante essa vocação uniformizadora, a ausência de um teto único e vinculante para todos os poderes dificultava sensivelmente a efetividade do controle sobre os vencimentos dos agentes públicos, permitindo interpretações divergentes e abrindo brechas para que remunerações efetivamente pagas, somadas vantagens pessoais e parcelas diversas, ultrapassassem os limites nominalmente previstos sem que houvesse clareza normativa suficiente para impedir tal resultado.

Além disso, a redação original não disciplinava de forma expressa a questão das parcelas acumuláveis, das vantagens pessoais e dos proventos de inatividade, lacunas que seriam progressivamente exploradas pelos órgãos e entidades da Administração Pública para justificar pagamentos que, na prática, extrapolavam os limites constitucionais formalmente previstos. A efetividade do teto constitucional, desde sua origem, esteve comprometida pela imprecisão técnica do texto, pela ausência de regulamentação infraconstitucional clara e pela resistência dos próprios beneficiários em aceitar sua incidência irrestrita.

2.2 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998: A PRIMEIRA TENTATIVA DE UNIFICAÇÃO

A EC nº 19, promulgada em 4 de junho de 1998 no contexto da chamada Reforma Administrativa, representou a primeira tentativa sistemática de racionalização do teto remuneratório no serviço público brasileiro. A emenda alterou substancialmente a redação do inciso XI do art. 37, promovendo a unificação do parâmetro máximo ao subsídio mensal percebido pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Como sintetizam Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2015, p. 408), "a EC 19/1998 unificou todos os tetos, estabelecendo como limite único o subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal", pondo fim à estrutura de limites múltiplos e fragmentados que caracterizava a redação original. A nova redação conferida ao dispositivo avançou ao estender expressamente a incidência do teto às vantagens pessoais e a qualquer outra espécie remuneratória, incluídos os proventos de inatividade e as pensões, bem como à remuneração cumulativa de cargos e funções.

A EC 19/1998, contudo, não logrou estabelecer um regime verdadeiramente uniforme. A emenda manteve uma estrutura de subtetos diferenciados por Poder e por ente federativo, cuja interpretação e aplicação concreta permaneciam sujeitas a controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais significativas. Persistia, em particular, a discussão acerca da eficácia imediata do teto em relação a situações jurídicas consolidadas antes de sua vigência, bem como em relação a vantagens pessoais nominalmente individualizadas. A ausência de lei regulamentadora definindo com precisão quais parcelas estariam sujeitas ao limite agravava ainda mais a insegurança jurídica, tornando o teto mais uma promessa constitucional do que um instrumento efetivo de contenção remuneratória.

2.3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003: A CONSOLIDAÇÃO DO TETO ÚNICO E DOS SUBTETOS

Apenas com a EC nº 41, promulgada em 19 de dezembro de 2003 no âmbito da Reforma da Previdência, consolidou-se um modelo mais objetivo e abrangente para o teto remuneratório. A emenda fixou definitivamente o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal como teto único de âmbito nacional, ao

mesmo tempo em que estabeleceu subtetos específicos para os agentes públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Como destacam Paulo e Alexandrino (2015, p. 408), "a EC 41/2003 novamente modificou o dispositivo em análise, dando a ele o conteúdo hoje em vigor", conferindo maior rigidez e clareza ao modelo anterior.

A redação conferida ao inciso XI pelo art. 8º da EC 41/2003 é, até hoje, o texto vigente do dispositivo, e merece transcrição integral:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos. (Brasil, 2003)

A amplitude do dispositivo é notável. Paulo e Alexandrino (2015, p. 409) sistematizam que os limites "incluem todas as espécies remuneratórias e todas as parcelas integrantes do valor total percebido, incluídas as vantagens pessoais ou quaisquer outras", bem como que se aplicam à soma de valores recebidos em quaisquer hipóteses de acumulação, seja entre remunerações, seja de remuneração com proventos ou pensões. A EC 41/2003 não apenas unificou o parâmetro máximo, mas explicitou que qualquer acumulação lícita, quando eventualmente admitida, permanece igualmente sujeita ao teto constitucional, de modo que o somatório dos valores correspondentes não poderá ultrapassar os limites previstos no inciso XI do art. 37.

A estrutura de subtetos para os Estados, Distrito Federal e Municípios buscou preservar a autonomia federativa ao mesmo tempo em que impunha parâmetros

objetivos. Merece destaque a observação de Gilmar Mendes (2017 cap. 9 seção 4.3) de que a Constituição exige expressamente que os subsídios dos magistrados, à exceção dos Ministros dos tribunais superiores, sejam fixados por lei, e não por resolução ou ato administrativo, o que revela que, desde a origem normativa, o constituinte reservou ao legislador formal o poder de definir a remuneração da magistratura, vedando implicitamente que os próprios tribunais o fizessem por autorregulamentação. Essa observação será retomada adiante, ao se examinar como essa reserva legal foi sistematicamente contornada na prática institucional dos anos seguintes.

2.4 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47/2005 E O §11: A ABERTURA DA BRECHA

A Emenda Constitucional nº 47, promulgada em 5 de julho de 2005, não modificou diretamente a redação do inciso XI do art. 37, mas introduziu ao dispositivo dois novos parágrafos, o §11 e o §12, cujos reflexos sobre a efetividade do teto remuneratório seriam determinantes para a formação do fenômeno dos supersalários. Como explicam Paulo e Alexandrino (2015, p. 408), "a EC 47/2005, embora não tenha modificado diretamente a redação do inciso XI do art. 37, acrescentou a esse artigo os §§ 11 e 12, com reflexos relevantes na aplicação daquele dispositivo".

O §12 facultou aos Estados e ao Distrito Federal a adoção de um teto único em seus respectivos âmbitos, fixado no subsídio dos desembargadores do Tribunal de Justiça local, já limitado a 90,25% do subsídio dos Ministros do STF. A emenda veda expressamente a aplicação desse limite simplificado aos subsídios dos Deputados Estaduais, Distritais e dos Vereadores, preservando o regime constitucional próprio de fixação remuneratória dessas carreiras, cujos subsídios já se encontram vinculados a percentuais dos subsídios dos Deputados Federais ou são fixados pelas respectivas Câmaras Municipais, observados limites constitucionais proporcionais à população do município.

É o §11 que concentra a maior relevância jurídica e prática para os fins deste trabalho. Sua redação original era a seguinte: "Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei." (Brasil, 2005). Importante anotar que a própria EC 47/2005 tratou de dar aplicação imediata a esse novo dispositivo: nos termos de seu art. 4º, enquanto não editada a lei a que se refere o §11 do art. 37, não

seria computada, para efeito dos limites remuneratórios, "qualquer parcela de caráter indenizatório, assim definida pela legislação em vigor na data de publicação da EC 41, de 2003" (Paulo; Alexandrino, 2015, p. 408). Trata-se de detalhe normativo de grande relevância: a norma de transição deixou em aberto o rol do que seria considerado indenizatório, remetendo a um critério fluido, a legislação então vigente sem estabelecer qualquer lista taxativa ou parâmetro objetivo de distinção.

O problema fundamental, contudo, reside no que o §11 não diz. O dispositivo limitou-se a estabelecer a exclusão das parcelas indenizatórias do cômputo do teto, sem (i) definir critérios objetivos para a caracterização do que seria uma verba genuinamente indenizatória; (ii) elencar taxativamente as parcelas admitidas; (iii) delegar a regulamentação a prazo determinado; ou (iv) vedar a criação de novas rubricas indenizatórias por ato administrativo infralegal. Esse vácuo normativo criou uma brecha estrutural que seria progressivamente explorada nos anos seguintes.

A ausência de regulamentação legislativa clara quanto ao rol taxativo das verbas indenizatórias foi preenchida de forma criativa por resoluções do Conselho Nacional de Justiça, deliberações de tribunais estaduais e acordos administrativos que expandiram o conceito de indenizatório até esvaziá-lo de qualquer conteúdo material. Cumpre sublinhar, neste ponto, a advertência de Gilmar Mendes (2017, cap. 9 seção 4.3) de que a fixação dos subsídios dos magistrados estaduais deve ser feita por lei, por força do art. 93, V, da CF, e que a atuação do CNJ ao acrescentar, por mera resolução, dispositivos que equiparam automaticamente a remuneração da magistratura estadual à federal configura "manifesta dissonância com o texto constitucional". Se a fixação dos próprios subsídios já exige lei, com maior razão a criação de rubricas indenizatórias adicionais deveria exigir igual respaldo legislativo formal, o que, como se demonstrará, jamais ocorreu de maneira adequada.

A partir de 2011, quando o CNJ aprovou resolução nº 133, de 21 de junho do mesmo ano, garantindo isonomia de benefícios entre magistrados e membros do Ministério Público, esse processo acelerou-se de forma preocupante. Verbas como o auxílio-moradia, a licença-compensatória por acúmulo de acervo, o auxílio-alimentação em valores desproporcionais, a conversão em pecúnia de férias não usufruídas e benefícios de nomenclatura pitoresca passaram a ser pagos como indenizatórias, sem qualquer relação com despesas reais comprovadas pelos beneficiários.

O resultado é o que Di Pietro (2023, cap. 7.11.2.7) denominaria desvio de finalidade ou desvio de poder: vício que ocorre quando o agente pratica o ato com inobservância do interesse público ou com objetivo diverso daquele previsto explícita ou implicitamente na lei, afastando-se da finalidade que deveria atingir para alcançar resultado diverso, não amparado pela lei. Completa a autora:

A grande dificuldade com relação ao desvio de poder é a sua comprovação, pois o agente não declara a sua verdadeira intenção; ele procura ocultá-la para produzir a enganosa impressão de que o ato é legal. Por isso mesmo, o desvio de poder comprova-se por meio de indícios; (Di Pietro 2023, cap 7.11.2.7).

A forma jurídica da verba indenizatória foi instrumentalizada com finalidade diversa daquela que lhe é inerente: enquanto a genuína verba indenizatória pressupõe uma diminuição patrimonial sofrida pelo servidor em razão do serviço, portanto, uma causa específica e comprovável de pagamento, os chamados penduricalhos passaram a ser pagos de forma habitual, contínua e desvinculada de qualquer despesa real, assumindo natureza remuneratória encoberta sob rótulo indenizatório. Esse mecanismo sofisticado de engenharia normativa, construído ao longo de duas décadas a partir do vácuo deixado pelo §11, constitui o núcleo do problema que este trabalho se propõe a examinar.

2.5 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 135/2024: O RECONHECIMENTO CONSTITUCIONAL DO PROBLEMA

A EC nº 135, promulgada em 28 de março de 2024, representa um marco normativo de especial relevância para a compreensão do estado atual do debate sobre os supersalários. Após quase duas décadas de vigência do §11 do art. 37 em sua redação original e de expansão progressiva das verbas indenizatórias nos contracheques do funcionalismo público, o poder constituinte derivado reconheceu formalmente a insuficiência do texto anterior e promoveu sua alteração.

A modificação central introduzida pela EC 135/2024 consistiu na exigência de que as parcelas de caráter indenizatório excluídas do cálculo do teto sejam expressamente previstas em lei ordinária de caráter nacional, aprovada pelo

Congresso Nacional e aplicável a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos. A nova redação do §11 passou a ser: "Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas em lei ordinária aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos."

A inovação é de grande densidade normativa. Ao exigir que a lei seja de caráter nacional, aplicada uniformemente a todos os Poderes e órgãos, a emenda atacou diretamente o principal mecanismo de proliferação dos penduricalhos: a possibilidade de criação de verbas indenizatórias por ato normativo de âmbito restrito, como resoluções do CNJ, deliberações de tribunais estaduais ou leis orgânicas de aplicação específica a determinadas carreiras. Com a EC 135/2024, nenhum órgão ou entidade, individualmente considerado, pode criar ou majorar verbas indenizatórias fora do teto constitucional: somente o Congresso Nacional, mediante lei de alcance nacional obrigatoriamente aplicável a todos os Poderes, tem essa competência. Esse requisito dialoga diretamente com a sistemática descrita por Paulo e Alexandrino (2015, p. 411), segundo a qual qualquer acréscimo pecuniário percebido pelo servidor público deve ter seu fundamento em lei formal, e, portanto atos administrativos infralegais como portarias, resoluções de tribunais ou deliberações de conselhos não têm aptidão constitucional para criar ou majorar rubricas remuneratórias.

Do ponto de vista da teoria constitucional, a emenda representa o reconhecimento explícito, pelo próprio poder constituinte derivado, de que o regime anterior havia falhado em sua finalidade. A necessidade de norma específica e de âmbito nacional foi identificada como o antídoto normativo indispensável à contenção da expansão das verbas indenizatórias, o que confirma, a contrário senso, que a brecha criada pelo §11 em sua redação original decorreu precisamente da ausência dessas exigências. Como observado pela doutrina ao comentar a EC 135/2024, a exigência de que cada verba indenizatória tenha fundamento em lei formal é "constitucionalmente correto, dogmaticamente defensável e institucionalmente necessária" (Silva Junior, 2026).

O impacto prático imediato da EC 135/2024, contudo, foi paradoxalmente limitado: ao exigir a edição de lei ordinária nacional como condição para a legitimidade das verbas indenizatórias, a emenda criou uma janela de transição em que nenhuma das verbas existentes atendia plenamente ao novo requisito

constitucional, e o Congresso Nacional, responsável pela edição da lei regulamentadora, permaneceu inerte. Mais de um ano após a promulgação da emenda, a lei exigida pelo novo texto constitucional ainda não havia sido editada, situação reconhecida expressamente pelo Ministro Flávio Dino em sua decisão liminar de fevereiro de 2026 como fator agravante da desordem remuneratória vigente.

Esse cenário de omissão legislativa diante de mandado constitucional expresse confere ao julgamento do STF de março de 2026, analisado em profundidade em capítulo posterior do presente trabalho, um papel de protagonismo institucional inevitável. A Corte foi chamada a preencher, pela via jurisdicional e em caráter transitório, o vácuo deixado pela inércia do Congresso em regulamentar o novo §11, estabelecendo os parâmetros provisórios que deveriam reger o pagamento de verbas indenizatórias até que a lei nacional fosse aprovada. A trajetória da EC 135/2024 evidencia, portanto, que o problema dos supersalários no Judiciário não é apenas normativo em sua dimensão jurídico-formal, mas político em sua dimensão institucional: a solução definitiva depende de uma vontade legislativa que, historicamente, tem se mostrado esquiva.

A finalidade do teto constitucional, convém sublinhar, não se restringe à mera fixação de limites formais. A trajetória normativa aqui examinada, da redação original fragmentada da CF/88 até a EC 135/2024, demonstra que o constituinte, em cada intervenção, procurou corrigir as insuficiências deixadas pelo texto anterior. Que cada correção tenha sido progressivamente contornada por novas engenharias normativas, revela que o problema dos supersalários não pode ser resolvido apenas por reformas textuais: exige, também, a transformação da cultura institucional que historicamente tratou o teto constitucional não como limite intransponível, mas como patamar mínimo a ser suplementado.

3 OS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

O Direito Administrativo brasileiro é estruturado sobre alicerces principiológicos que funcionam simultaneamente como vetores de interpretação, critérios de validade dos atos administrativos e parâmetros de controle da atuação estatal. Diferentemente das regras, que incidem de forma tudo ou nada, os princípios operam como mandados de otimização, exigindo que a Administração Pública realize, na maior medida possível, os valores que encerram, dentro das possibilidades fáticas e jurídicas existentes. Essa distinção qualitativa, desenvolvida por Robert Alexy (1996, p. 90-94) e amplamente recepcionada pela doutrina administrativista pátria, é fundamental para compreender como os princípios podem entrar em tensão uns com os outros e como tal conflito deve ser resolvido por meio da técnica da ponderação.

A Constituição Federal de 1988 representa um marco decisivo na positivação desses princípios. Antes de seu advento, o regime jurídico da Administração Pública era fragmentado em legislações esparsas, sem uma norma fundamental unificadora. Com a promulgação da Constituição Cidadã, os princípios administrativos ganharam assento constitucional expresso, adquirindo força normativa vinculante não apenas para o Poder Executivo, mas para todos os órgãos e entidades que exercem funções administrativas, incluindo o Poder Judiciário quando age sob essa perspectiva. Nesse sentido, o descumprimento de um princípio constitucional não configura mera irregularidade administrativa: configura inconstitucionalidade.

A doutrina administrativista, de Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 98), classifica os princípios em dois grandes grupos: os expressos, diretamente enunciados pelo texto constitucional, e os não expressos, também denominados implícitos ou reconhecidos, que decorrem do sistema jurídico como um todo, sendo extraídos pela interpretação sistemática da Constituição e do ordenamento infraconstitucional. Ambos os grupos possuem igual normatividade e força vinculante, distinção que se faz apenas para fins didáticos e de localização normativa:

“Inúmeros outros [princípios] mereceram igualmente consagração constitucional: uns, por constarem expressamente da Lei Maior, conquanto não mencionados no art. 37, caput; outros, por nele estarem abrigados logicamente” (Mello, 2014, p. 98) .

3.1 PRINCÍPIOS EXPRESSOS

O caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 enuncia explicitamente cinco princípios que regem a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conhecidos pelo acrônimo LIMPE. Cada um desses princípios projeta exigências específicas sobre o comportamento do administrador público e sobre a validade dos atos por ele praticados.

3.1.1 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade constitui a pedra angular do Direito Administrativo e expressa uma vinculação da Administração à lei em sentido substancialmente diferente daquela existente na esfera privada. Enquanto o particular pode fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração Pública somente pode agir quando e como a lei autoriza, de modo a assegurar os interesses públicos demonstrados em lei, com os meios e forma para tanto dispostos (Mello, 2014, p. 108). Trata-se do que a doutrina denomina de legalidade em sentido estrito ou reserva de lei. Este é um princípio específico do Estado de direito e decorre da submissão do Estado à lei, e o mesmo reverbera na ideia de a atividade administrativa ser uma atividade infralegal, que opera como comandos complementares à lei e, portanto, também inteiramente subalterna à lei. (Mello, 2014, p. 103-106).

Esse princípio tem implicações diretas no campo remuneratório: o inciso X do artigo 37 estabelece que a remuneração dos servidores públicos somente pode ser fixada ou alterada por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso. Portanto, qualquer verba paga ao agente público deve ter seu fundamento e seu valor previstos em lei formal — atos administrativos infralegais como portarias, resoluções de tribunais ou deliberações de conselhos de justiça não têm aptidão constitucional para criar ou majorar rubricas remuneratórias.

3.1.2 Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade projeta-se em dupla dimensão. Di Pietro (2023, cap. 3.4.3) esclarece que, no primeiro sentido, o princípio está relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa, significando que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que deve orientar seu comportamento. No segundo sentido, a autora aponta, com base na lição de José Afonso da Silva, que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome de quem são produzidos, sendo o agente apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal.

No contexto da remuneração pública, essas duas dimensões convergem para uma mesma conclusão: resoluções de tribunais ou deliberações de conselhos normativos, que são atos institucionais imputáveis aos órgãos, e não aos agentes individualmente, não podem ser utilizados como instrumentos de criação de verbas indenizatórias que contornam o teto constitucional, pois ao fazê-lo a Administração atua em benefício de categorias específicas do sistema de Justiça, em detrimento da universalidade do funcionalismo público, violando frontalmente a finalidade pública que o princípio exige.

3.1.3 Princípio da moralidade administrativa

O princípio da moralidade administrativa é, dentre os princípios expressos, o que mais diretamente interpela o fenômeno dos supersalários. Di Pietro (2023, cap. 3.4.11) esclarece que a moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum, recordando que foi Maurice Hauriou o primeiro a sistematizar o conceito, definindo-a como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração, que implica saber distinguir não só o legal do ilegal, o justo do injusto, mas também o honesto do desonesto, consagrando o brocardo *non omne quod licet honestum est*. A autora sintetiza que sempre que o comportamento da Administração, embora em consonância com a lei, ofender a moral, os bons costumes, as regras de boa administração e a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Bandeira de Mello (2014, p. 123-124), por sua vez, enfatiza que a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos, sendo que a violação a esses princípios implica violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que sujeita a conduta viciada à invalidação. O autor destaca que compreendem-se no âmbito da moralidade os princípios da lealdade e da boa-fé, pelos quais a Administração há de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos. À luz dessas formulações doutrinárias, a instrumentalização de atos normativos secundários para criar rubricas artificialmente classificadas como indenizatórias, com o único propósito de superar o teto constitucional, configura comportamento que ofende em sua essência esse princípio: embora formalmente revestido de legalidade aparente, contraria a honestidade, a boa-fé e a lealdade institucional que a moralidade administrativa exige.

3.1.4 Princípio da publicidade

O princípio da publicidade impõe à Administração o dever de transparência na divulgação de seus atos, informações e dados. Como explica Mello (2014, p. 117-118), é inexorável em um Estado Democrático de Direito, que afirma em sua carta constitucional que o poder reside no povo (art 1º, par un, CF/88), a transparência da atividade administrativa, sem ocultamento aos administrados dos assuntos de interesse coletivo.

Além de ser um princípio constitucional expresso, é regulamentado por uma lei de grande importância, a de nº 12.527/2011, ou também conhecida como a Lei de Acesso à informação. Entre os objetivos da referida lei está o de tornar transparente toda a atividade estatal, desde os planos de governo a forma de implementação, o que deve ser feito por meio de acesso simplificado para toda a comunidade (Zancaner, *apud* Mello, 2014, p. 118).

No campo remuneratório, esse princípio é instrumentalizado pelo Portal da Transparência e pelos portais de acesso à informação mantidos pelos tribunais, exigidos pela Lei n.º 12.527/2011. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento de março de 2026 sobre as verbas indenizatórias, reforçou essa exigência ao determinar

que tribunais e órgãos do Ministério Público publiquem mensalmente, de forma detalhada por rubrica, o valor exato recebido por cada membro.

3.1.5 Princípio da eficiência

O princípio da eficiência, introduzido expressamente na Constituição pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, exige que a Administração produza os melhores resultados com a otimização dos recursos disponíveis. Di Pietro (2023, cap. 3.4.14) destaca que o princípio apresenta dois aspectos fundamentais: o primeiro diz respeito ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições para lograr os melhores resultados; o segundo refere-se ao modo de organizar e estruturar a própria Administração Pública, igualmente orientado à maximização dos resultados na prestação do serviço público. Nesse sentido, a autora recupera a definição de Hely Lopes Meirelles, para quem a eficiência é o dever que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, não se contentando a função administrativa em ser desempenhada apenas com legalidade, mas exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade. Importa sublinhar, contudo, que a eficiência é princípio que se soma aos demais impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

Essa relação de complementaridade e subordinação hierárquica entre os princípios é especialmente relevante no campo remuneratório: um sistema fragmentado em dezenas de rubricas indenizatórias, de criação difusa e fiscalização precária, não apenas viola a legalidade, por carecer de fundamento em lei formal, mas também contraria a eficiência, ao onerar a folha de pagamento de forma imprevisível, dificultar o controle orçamentário e criar assimetrias remuneratórias que comprometem a racionalidade da gestão pública.

3.2 PRINCÍPIOS NÃO EXPRESSOS

Para além dos princípios expressamente enunciados no caput do artigo 37 da Constituição Federal, o sistema jurídico administrativo brasileiro reconhece um

conjunto de princípios não escritos que decorrem de uma leitura sistemática do ordenamento constitucional e infraconstitucional. Esses princípios, embora não enunciados em uma cláusula específica, possuem plena normatividade e têm sido reiteradamente invocados pela doutrina e pela jurisprudência como fundamentos de validade ou invalidade dos atos administrativos.

3.2.1 Princípio da supremacia do interesse público

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado constitui o vetor fundamentante de todo o regime jurídico-administrativo. Segundo Mello (2014, p. 70), trata-se do princípio que justifica a existência de um regime jurídico especial para a Administração Pública, caracterizado por prerrogativas e sujeições que não encontram paralelo no direito privado. O interesse público primário, entendido como o interesse da coletividade, distinto dos interesses contingentes dos órgãos públicos, impõe que os recursos públicos sejam geridos em benefício de toda a sociedade. A concentração de cifras bilionárias em pagamentos extrateto no Judiciário, em 2025, é incompatível com esse princípio: representa uma apropriação de recursos coletivos por uma parcela ínfima do funcionalismo, em detrimento de investimentos em saúde, educação e infraestrutura que atenderiam ao interesse público primário.

3.2.2 Princípio da razoabilidade

O princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, de extração constitucional difusa mas de amplo reconhecimento pela jurisprudência do STF, exige que os atos da Administração sejam adequados, necessários e proporcionais aos fins que visam alcançar. Esse princípio implica que a administração deve obedecer a critérios racionais aceitáveis, com decisões equilibradas e ponderadas. Aplicado ao regime remuneratório, esse princípio impõe que a remuneração dos agentes públicos guarde relação de razoabilidade com as funções desempenhadas, com os recursos disponíveis e com os padrões remuneratórios vigentes na sociedade.

Essa percepção não é exclusiva da análise doutrinária. O próprio STF, ao julgar as ADIs 3.854 e 4.014, aplicou expressamente o princípio da proporcionalidade (ou razoabilidade) para afastar diferenciação remuneratória entre magistrados federais e estaduais, reconhecendo que a distinção estabelecida pela EC 41/2003

configurava tratamento diferenciado sem critério racional justificável. Conforme o voto condutor do Ministro Gilmar Mendes, os magistrados federais e estaduais desempenham iguais funções, submetidos a um só estatuto de âmbito nacional, sem qualquer superioridade de mérito suficiente a justificar tratamento diferenciado na definição do teto remuneratório (STF, ADI 3.854, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 04/12/2020). A mesma lógica proporcional que levou a Corte a afastar a diferenciação injustificada entre categorias equivalentes aplica-se, com igual força, à criação de verbas indenizatórias sem correspondência com despesa real: em ambos os casos, o que se examina é se existe relação racional e verificável entre o acréscimo remuneratório e a finalidade que o justifica, teste que os penduricalhos, pagos de forma habitual e desvinculada de qualquer causa específica, sistematicamente não superam.

3.2.3 Princípio da isonomia

O princípio da isonomia ou igualdade, embora inserido no caput do artigo 5º da Constituição como garantia fundamental, projeta-se diretamente sobre o Direito Administrativo por força de sua dimensão material. Ele exige tratamento igual para situações iguais e tratamento diferenciado apenas quando houver critério de *discrímen* racionalmente justificado pela ordem jurídica. Sobre o tema leciona José Afonso da Silva,

O princípio da igualdade significa, para o legislador – consoante observa Seabra Fagundes - ‘que, ao elaborar a lei, deve reger, com iguais disposições – os mesmos ônus e as mesmas vantagens – situações idênticas, e, reciprocamente, distinguir, na repartição de encargos e benefícios, as situações que sejam entre si distintas, se sorte a quinhóá-las ou gravá-las em proporção as suas diversidades (Silva, 2007 p. 215).

No campo remuneratório, a isonomia é flagrantemente violada quando servidores de categorias distintas, realizando funções de relevância constitucional equivalente, recebem tratamentos radicalmente assimétricos em razão da capacidade de determinadas carreiras de autodesignarem verbas indenizatórias por meio de resoluções de seus próprios conselhos normativos. A Súmula Vinculante n.º 37 do

STF, que proíbe o chamado efeito cascata, demonstra que a isonomia remuneratória não pode servir de fundamento para a universalização de privilégios.

3.2.4 Princípio da segurança jurídica

O princípio da segurança jurídica impõe à Administração o dever de respeitar a estabilidade das relações jurídicas consolidadas e de agir de forma previsível e coerente. Bandeira de Mello (2014, p. 127-128) sintetiza com precisão a função desse princípio no ordenamento administrativo: cuida-se de evitar alterações surpreendentes que instabilizem a situação dos administrados e de minorar os efeitos traumáticos que resultem de novas disposições jurídicas que alcançariam situações em curso, ressaltando que tal princípio, se não é o maior de todos os princípios gerais de direito, por certo é um dos maiores dentre eles. Di Pietro (2023, cap. 3.4.15.1), por sua vez, aponta que o princípio se justifica pela circunstância de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais com a consequente mudança de orientação em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas, gerando insegurança, pois os interessados nunca sabem quando a sua situação será passível de contestação pela própria Administração. Esse princípio pode ser invocado tanto em favor dos servidores, para proteger situações remuneratórias consolidadas de boa-fé, quanto em favor da sociedade, que tem interesse legítimo na previsibilidade dos gastos públicos com pessoal. O julgamento do STF de março de 2026 encontrou uma tensão direta entre a segurança jurídica dos servidores que recebiam penduricalhos há anos e o imperativo constitucional de observância do teto remuneratório, tendo a Corte estabelecido regras de transição para equilibrar esses valores em conflito.

O princípio da proteção da confiança legítima, desdobramento da segurança jurídica no plano subjetivo, protege o administrado que age de boa-fé com base em atos ou promessas da própria Administração. Di Pietro (2023, cap. 3.4.15.2), apoiada na lição de Almiro do Couto e Silva, esclarece que a proteção à confiança corresponde ao aspecto subjetivo da segurança jurídica, voltando-se às componentes subjetivas da segurança, designadamente a calculabilidade e a previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos. Em sua dimensão prática, esse princípio leva em conta a boa-fé do cidadão que acredita e espera que os atos praticados pelo Poder Público sejam lícitos e, nessa qualidade, serão mantidos e

respeitados pela própria Administração e por terceiros. No contexto dos supersalários, esse princípio foi invocado por magistrados e membros do Ministério Público para sustentar que verbas indenizatórias pagas reiteradamente durante anos não poderiam ser simplesmente suprimidas sem prévia indenização ou período de transição. O STF acolheu parcialmente esse argumento ao suspender pagamentos retroativos apenas para os já reconhecidos por decisão judicial ou administrativa anterior a fevereiro de 2026, reconhecendo a distinção entre a ilegitimidade do sistema e a proteção da confiança individual dos beneficiários.

O princípio da vedação ao retrocesso social, de desenvolvimento doutrinário mais recente, impõe que o Estado não promova recuos injustificados em direitos sociais já conquistados. Embora esse princípio seja frequentemente invocado em favor da manutenção de vantagens remuneratórias, é imprescindível distinguir entre direitos sociais genuínos e privilégios remuneratórios criados à margem do regime constitucional. Di Pietro (2023, cap. 3.4.15.1) oferece o fundamento doutrinário preciso para essa distinção ao advertir que o princípio da segurança jurídica tem que ser aplicado com cautela, para não levar ao absurdo de impedir a Administração de anular atos praticados com inobservância da lei: nesses casos, não se trata de mudança de interpretação, mas de ilegalidade, esta sim a ser declarada retroativamente, já que atos ilegais não geram direitos. À luz dessa formulação, a vedação ao retrocesso não pode ser instrumentalizada para constitucionalizar benefícios que, em sua origem, violavam a Constituição. A extinção de penduricalhos ilegítimos não configura retrocesso social vedado, mas sim repriminção da ordem constitucional, operação que, longe de contrariar a segurança jurídica, a reafirma ao restabelecer o regime que o poder constituinte derivado havia estabelecido e que foi progressivamente esvaziado por engenharia normativa infralegal.

3.3 A NEGLIGENCIAÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

O fenômeno dos supersalários no Judiciário não pode ser compreendido como mero desvio pontual ou abuso isolado de agentes mal-intencionados. Trata-se, na verdade, de uma disfunção sistêmica que foi construída ao longo de décadas por meio de uma sofisticada engenharia normativa que, ao manipular classificações jurídicas, esvaziou progressivamente a força normativa do teto constitucional. No centro dessa disfunção, o princípio da moralidade administrativa foi o maior

sacrificado: a distinção formal entre verbas remuneratórias e indenizatórias foi instrumentalizada não para garantir o ressarcimento genuíno de despesas extraordinárias, mas para viabilizar aumentos remuneratórios disfarçados, imunes ao teto e à tributação do Imposto de Renda.

A gênese dessa arquitetura remonta à Emenda Constitucional n.º 47/2005, que introduziu o §11 ao artigo 37 da Constituição Federal, permitindo que parcelas de caráter indenizatório previstas em lei não fossem computadas para efeito do teto remuneratório. O dispositivo, em sua concepção original, destinava-se a proteger verbas genuinamente indenizatórias, como diárias de viagem, ajuda de custo para remoção de domicílio e transporte, do cômputo remuneratório. Contudo, a ausência de regulamentação legislativa clara quanto ao rol taxativo dessas verbas criou um vácuo normativo que foi preenchido de forma criativa por resoluções do Conselho Nacional de Justiça, deliberações de tribunais estaduais e acordos administrativos que expandiram progressivamente o conceito de indenizatório até esvaziá-lo de qualquer conteúdo material.

A partir de 2011, quando o CNJ aprovou resolução garantindo isonomia de benefícios entre magistrados e membros do Ministério Público, esse processo acelerou-se de forma preocupante. O que deveria ser uma norma de equilíbrio tornou-se a pedra fundamental de um sistema que permite burlar o teto constitucional: verbas como o auxílio-moradia, a licença-compensatória, o auxílio-alimentação em valores desproporcionais, a conversão em pecúnia de férias não usufruídas, conhecida popularmente como "venda de férias", e até benefícios nominalmente pitorescos como o "vale-peru" e o "auxílio-iPhone" passaram a ser pagas como indenizatórias, sem qualquer relação com despesas reais comprovadas pelos beneficiários.

Esse mecanismo é o que a doutrina denominaria, com precisão técnica, como desvio de finalidade normativo: a forma jurídica da verba indenizatória é utilizada com finalidade diversa da que lhe é inerente. Enquanto a genuína verba indenizatória pressupõe uma diminuição patrimonial sofrida pelo servidor em razão do serviço público, portanto, uma causa específica e comprovável de pagamento, os penduricalhos são pagos de forma habitual, contínua e desvinculada de qualquer despesa real. O princípio da primazia da realidade, amplamente reconhecido no Direito Administrativo, determina que a natureza jurídica de uma verba deve ser aferida pela sua essência e não pelo rótulo que lhe é atribuído: verba paga

habitualmente, de forma fixa, como contraprestação do labor ou pelo mero exercício do cargo, possui natureza remuneratória, independentemente do nome que receba no contracheque.

A moralidade administrativa é violada, nesse contexto, em múltiplas dimensões. Na dimensão da boa-fé objetiva, porque os órgãos que criaram essas verbas, muitas vezes os próprios tribunais, por meio de resoluções de suas presidências ou plenários, agiram em causa própria, contornando deliberadamente uma limitação constitucional que deveria vincular sua conduta. Na dimensão da lealdade institucional, porque o teto remuneratório, estabelecido pela vontade do poder constituinte derivado como instrumento republicano de contenção dos privilégios funcionais, foi esvaziado por aqueles que tinham o dever jurídico e ético de respeitá-lo. Na dimensão da vedação ao comportamento contraditório, porque os mesmos órgãos que aplicam o princípio da moralidade às partes que comparecem perante eles com frequência o negligenciam no trato de suas próprias remunerações.

A negligência da moralidade administrativa nesse contexto não é, portanto, uma avaliação moral subjetiva, mas uma constatação jurídica objetiva: o comportamento institucional de criar, manter e expandir verbas nominalmente indenizatórias que, na realidade, funcionam como remuneração disfarçada, contraria o dever de honestidade, lealdade e boa-fé que o princípio da moralidade impõe à Administração Pública. Que esse comportamento tenha sido praticado por órgãos constitucionalmente incumbidos do controle da legalidade da Administração, o próprio Poder Judiciário, confere ao problema uma dimensão institucional de particular gravidade, que interpela não apenas o direito positivo, mas a legitimidade democrática do sistema de Justiça como guardião do ordenamento constitucional.

Essa constatação não implica, é preciso sublinhar, uma generalização indevida. Como apontado pela magistrada e professora Valdete Severo, da UFRGS, os penduricalhos surgiram também como resposta precarizante à ausência de reposição salarial regular por meio de lei. Enquanto essa legislação não for aprovada, o teto constitucional permanecerá, nas palavras da diretora-executiva da Transparência Brasil, Juliana Sakai, como um instrumento meramente decorativo, enunciado na Constituição, mas sistematicamente neutralizado na prática.

4.DECISÕES JUDICIAIS E MEDIDAS LEGAIS SOBRE SUPERSALÁRIOS

O enfrentamento dos supersalários no Poder Judiciário brasileiro percorreu um longo caminho até chegar às respostas institucionais mais concretas dos últimos anos. Ao longo do tempo, tanto o Poder Legislativo quanto o Supremo Tribunal Federal foram instados a se manifestar sobre a questão, cada um a seu modo e em momentos distintos. O presente capítulo examina as principais iniciativas nesse sentido: a tese de repercussão geral fixada pelo STF em 25 de março de 2026, que representa o esforço mais abrangente já empreendido para conter os penduricalhos, e os projetos de lei que buscaram, ou ainda buscam, regulamentar o §11 do artigo 37 da Constituição Federal.

4.1 A TESE DE REPERCUSSÃO GERAL QUE BARRA VERBAS INDENIZATÓRIAS

A tese de repercussão geral é um entendimento jurídico fixado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em Recursos Extraordinários, que possui relevância social, econômica, política ou jurídica, transcendendo o interesse das partes envolvidas. Essa decisão tem efeito vinculante, ou seja, deve ser obrigatoriamente aplicada a todos os casos idênticos em tramitação nas demais instâncias do Judiciário brasileiro, uniformizando a interpretação constitucional e promovendo celeridade. Portanto ocupa o topo da hierarquia em termos de eficácia e obrigatoriedade .

Nesse contexto, em 25 de março de 2026, o STF a partir do julgamento conjunto de Reclamações e Ações Diretas de Inconstitucionalidades e Recursos Extraordinários (RE) fixou tese de repercussão geral que barra muitos dos chamados "penduricalhos" (verbas indenizatórias e auxílios) no contracheque de magistrados e membros do Ministério Público.

Os processos que comportavam o julgamento conjunto eram Rcl 88.319 ED-MC-Ref/SP, Rel. Min. Flávio Dino; ADI 6.606 MC-Ref/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 6.601/PR, RE 968.646/SC (Tema 976 RG) e RE 1.059.466/AL (Tema 966 RG), Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 6.604/PB, Rel. Min. Cristiano Zanin. Todos, de algum modo, versavam sobre o pagamento de verbas indenizatórias.

Entre os principais pontos da tese estão a reafirmação do limite constitucional, a limitação percentual do valor que pode ser pago a título das verbas indenizatórias, e a vedação e imediata cessação de auxílios considerados inconstitucionais. Além

disso, disciplinou sobre verbas que podem ser pagas provisoriamente e outras exceções importantes.

4.1.1 A reafirmação do limite constitucional

3. A presente Tese de Repercussão Geral reafirma o atual valor do teto constitucional, mantido em R\$ 46.366,19, subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, conforme fixado constitucionalmente pelo Congresso Nacional, a quem compete efetuar a revisão nos termos do inciso X, do artigo 37 da Constituição Federal (Súmula Vinculante nº 37/STF). (STF, 2026)

A tese traz, logo no início, a reiteração do teto constitucional, atualmente mantido em R\$ 46.366,19. Além disso, apontou a inconstitucionalidade do poder judiciário de definir e revisar vencimentos de servidores públicos, consoante com a SV 37/STF: “Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.” A reafirmação dessa vedação de aumento dos vencimentos por parte do poder judiciário, ainda que sob o pretexto de isonomia, já é de grande impacto para o regime das parcelas indenizatórias e dialoga com o que é exposto a seguir na tese.

4.1.2 A cessação de parcelas indenizatórias não previstas em lei ordinária

Adiante, o STF destacou a inconstitucionalidade de parcelas indenizatórias que não estejam previstas em lei ordinária aprovada pelo congresso nacional:

4. O §11 do artigo 37 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 135, de 2024, exclui, para efeito do limite remuneratório consistente no subsídio dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, as parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas em lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos. (STF, 2026)

Ato contínuo, determinou a cessação imediata do pagamento das respectivas parcelas indenizatórias em desacordo com a lei e forneceu um rol taxativo de parcelas que deveriam cessar imediatamente.

7. Os pagamentos de todas as demais parcelas indenizatórias ou auxílios previstos em decisões administrativas, resoluções, leis estaduais, LC 75/1993 e Lei Federal nº 8.625/1993 são inconstitucionais, devendo cessar imediatamente, **inclusive: auxílios natalinos, auxílio combustível, licença compensatória por acúmulo de acervo, indenização por acervo, gratificação por exercício de localidade, auxílio moradia, auxílio alimentação, licença compensatória por funções administrativas e processuais relevantes, licenças compensatória de 1 dia de folga por 3 trabalhados, assistência pré-escolar, licença remuneratória para curso no exterior, gratificação por encargo de curso ou concurso, indenização por serviços de telecomunicação, auxílio natalidade, auxílio creche.** (STF, 2026)

Ratificou “9. A criação e alteração de verbas de caráter remuneratório, indenizatório ou auxílios somente poderão ser realizadas por Lei Federal (CF, art.37, §11) ou por decisão do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, “n”).” (STF, 2026), o que dialoga com o exposto nos itens 3 e 4 da tese, quanto a exigência de lei para criação ou alteração de parcelas remuneratórias ou indenizatórias.

10. Resolução conjunta do Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público uniformizará as rubricas das verbas indenizatórias e auxílios reconhecidos como constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, para fins de publicidade, transparência e efetivo controle. (STF, 2026)

Entre as verbas declaradas inconstitucionais e excluídas do regime de transição, o auxílio-alimentação foi a que gerou maior mobilização institucional após o julgamento. Em 15 de maio de 2026, o Procurador-Geral da República, Paulo Gonet, apresentou embargos de declaração ao STF requerendo a inclusão do benefício entre os penduricalhos provisoriamente autorizados, argumentando que a Lei Orgânica do Ministério Público da União asseguraria o auxílio por extensão dos benefícios dos servidores públicos civis. O pedido foi endossado pelas principais entidades de classe da magistratura e do Ministério Público como a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) e a Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), que argumentaram,

ainda, haver contradição interna na própria decisão do STF: a Corte autorizou o uso de fundos de honorários advocatícios para o pagamento do mesmo auxílio-alimentação às carreiras da Advocacia-Geral da União, o que tornaria incoerente sua vedação à magistratura e ao Ministério Público. A movimentação evidencia que, mesmo após o julgamento estrutural de março de 2026, o debate sobre os limites exatos do regime transitório permanece vivo e contestado pelas próprias carreiras afetadas, reforçando a conclusão de que a solução definitiva depende, inevitavelmente, da edição da lei nacional pelo Congresso (Borges, 2026).

4.1.3 Parcelas indenizatórias e auxílios permitidos provisoriamente

Um destaque da tese, foi a liberação de algumas verbas indenizatórias, até que o congresso nacional edite a devida lei ordinária, de caráter nacional, sobre a matéria.

5. Enquanto não editada pelo Congresso Nacional a lei ordinária prevista pelo §11 do artigo 37 da Constituição Federal e, em cumprimento aos princípios da legalidade e moralidade previstos no caput do referido artigo 37, somente poderão compor a remuneração da Magistratura e do Ministério Público as seguintes parcelas indenizatórias mensais e auxílios: (STF, 2026)

Diante disso, as parcelas liberadas, por ora, pelo STF seriam as seguintes:

5.1 Parcela de valorização por tempo de antiguidade na carreira (LC 35, art. 65, VIII; LC 75/1993, art. 224), para os ativos e inativos, calculada na razão de cinco por cento do respectivo subsídio a cada cinco anos de efetivo exercício em atividade jurídica, até o máximo de trinta e cinco por cento, mediante requerimento e comprovação; (STF, 2026)

5.2 Diárias (LC 75/1993, art. 227, II); **ajuda de custo em caso de remoção, promoção ou nomeação que importe em alteração do domicílio legal** (LC 75/1993, art. 227, I, “a” c/c LC 35/1979, art. 65, I); **pro labore pela atividade de magistério** (LC 75/1993, art. 227, VI c/c art. 65, IX); **gratificação pelo exercício em comarca de difícil provimento** (Lei 8.625/1993, art. 50, IX c/c LC 35/1979, art. 65, X); **indenização de férias não gozadas, no máximo de 30 (trinta) dias** (LC 75/1993, art. 220, § 3º); gratificação por Exercício Cumulativo de Jurisdição (Leis 13.093/2015, 13.094/2015, 13.095/2015,

13.024/2014, 14.726/2023); eventuais valores retroativos reconhecidos por decisão judicial ou administrativa anteriores a fevereiro de 2026, condicionado ao item 5.4. O limite máximo da somatória de todas as previsões será sempre de trinta e cinco por cento do respectivo subsídio. (STF, 2026)

Dessa feita, estas seriam as parcelas indenizatórias permitidas durante o regime de transição, sobre as quais ainda foi estipulado que devem obedecer a uma padronização pelo CNJ e CNMP: “5.3 Os valores das parcelas indenizatórias mensais e auxílios autorizados no item 5.2 serão padronizados e fixados em resolução conjunta do Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público” (STF, 2026).

4.1.4 A "Régua dos 35%": O Limite Quantitativo das Verbas Indenizatórias e o quinquênio

A maior inovação pragmática introduzida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto dos Temas 966 e 976 de Repercussão Geral reside na imposição de um teto secundário e cumulativo para as parcelas de natureza extraremuneratória. Historicamente, a ineficácia do teto constitucional não decorria da concessão de uma única grande verba, mas sim do somatório pulverizado de múltiplos auxílios mensais que, individualmente ponderados, pareciam respeitar a razoabilidade, mas que, conjugados, elevavam os vencimentos finais a patamares estratosféricos.

Para estancar essa engenharia financeira, o plenário da Suprema Corte fixou uma trava percentual expressa, determinando que "o limite máximo da somatória de todas as previsões será sempre de trinta e cinco por cento do respectivo subsídio" (STF, 2026). Trata-se da positivação jurisprudencial de um autêntico "abate-teto das indenizações". Sob a égide desse novo entendimento, a folha de pagamento dos tribunais ganha um filtro matemático automatizado: calcula-se o montante total das verbas indenizatórias mensais autorizadas e, caso a soma ultrapasse a barreira dos 35%, o excedente é compulsoriamente retido na fonte.

Tomando como referência o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, o limite de 35% restringe o somatório de todos os "penduricalhos" mensais autorizados ao patamar máximo de aproximadamente R\$ 16.228,16. Essa limitação objetiva retira das administrações dos Tribunais Estaduais a discricionariedade

política de inflar os contracheques locais e uniformiza o teto em âmbito nacional. Conforme defendido pelos Ministros relatores no voto condutor, em especial Alexandre de Moraes, a medida não possui apenas caráter moralizador, mas ostenta uma função de responsabilidade fiscal imediata, estimando-se uma economia anual superior a R\$ 7 bilhões de reais aos cofres públicos.

Contudo, a análise da eficácia dessa "trava de 35%" deve ser necessariamente contrastada com outra relevante movimentação institucional do período: as articulações para o retorno do Adicional por Tempo de Serviço (ATS), popularmente denominado quinquênio. O quinquênio consiste em uma gratificação de 5% a cada cinco anos de efetivo exercício, calculada sobre o subsídio e limitada ao teto de sete ciclos, o que perfaz um acréscimo remuneratório de até 35% para os magistrados e membros do Ministério Público de carreira mais antiga.

A reintrodução do quinquênio atua em paralelo à trava fixada pelo Supremo Tribunal Federal. Como o quinquênio ostenta natureza jurídica remuneratória (salarial) e possui discussões específicas sobre sua exclusão do teto remuneratório em determinados contextos de simetria constitucional, sua cumulação com o limite máximo de verbas indenizatórias altera sensivelmente o teto real percebido pelos agentes públicos. Na prática, um magistrado que atinja o topo da carreira (35% de acréscimo por tempo de serviço) e que, concomitantemente, usufrua do limite máximo permitido para as parcelas indenizatórias (35%) passará a auferir uma remuneração que eleva os rendimentos a 70% do valor original do subsídio base.

Essa sobreposição de institutos evidencia que, embora a imposição do limite de 35% sobre as parcelas indenizatórias represente um avanço na moralização e na uniformização nacional das folhas de pagamento, o surgimento de novos componentes remuneratórios de caráter permanente pode relativizar o impacto fiscal pretendido pela Corte. A possibilidade de expansão da remuneração real ao patamar de 70% do subsídio original demonstra a complexidade de se estabelecer um controle definitivo sobre os gastos de pessoal no Poder Judiciário, uma vez que restrições em uma categoria de verbas (indenizatórias) tendem a ser contrabalançadas pela reativação de vantagens em outra categoria (remuneratórias).

Por fim, cumpre destacar o caráter transitório e impositivo dessa limitação quantitativa. Ao desenhar o regime de transição, o STF estabeleceu que a régua dos 35% permanecerá vigente e vinculante até que o Congresso Nacional edite a regulamentação geral exigida pela EC nº 135/2024. Trata-se de uma postura de

autocontenção administrativa do próprio Judiciário que, ciente dos debates públicos acerca da matéria, utilizou a técnica de modulação dos efeitos para forçar uma padronização provisória enquanto a via legislativa ordinária não conclui o seu papel de controle e equalização das carreiras nacionais.

4.1.5 A suspensão dos retroativos

Outro ponto de central relevância fixado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto dos Temas 966 e 976 diz respeito à imediata interrupção de passivos financeiros decorrentes de vantagens administrativas. É prática comum no âmbito dos Tribunais Estaduais que, após a criação de uma determinada verba ou auxílio por resolução interna, compute-se um montante "retroativo" a ser pago aos magistrados, sob o argumento de direito adquirido ou recomposição histórica de perdas. Essa engenharia frequentemente gerava precatórios ou folhas suplementares de valores vultosos.

Para barrar em definitivo essa expansão orçamentária desprovida de lastro constitucional, a Suprema Corte firmou tese proibitiva expressa, determinando que:

5.4 Os pagamentos dos valores retroativos reconhecidos por decisão judicial não transitada em julgado ou administrativa, **anteriores a fevereiro de 2026 estão suspensos** até a definição de seus critérios em resolução conjunta pelo Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público, após a realização de auditoria, e somente poderão ser autorizados pelos respectivos conselhos após referendo pelo Supremo Tribunal Federal. (STF, 2026)

Com esse comando, o STF estabeleceu uma linha de corte temporal intransponível: os efeitos da declaração de inconstitucionalidade operam-se de forma a fulminar não apenas os pagamentos futuros, mas também a impedir que parcelas pretéritas, ainda não desembolsadas, venham a liquidar-se com base em normas locais invalidadas.

Ao pacificar que os valores retroativos estão sumariamente suspensos, o STF protege a segurança jurídica e a estabilidade orçamentária dos entes federativos, impedindo o chamado "efeito cascata" que o pagamento de passivos acumulados causaria nas contas públicas. Os Ministros relatores enfatizaram que admitir o

pagamento de retroativos baseados em atos administrativos nulos por vício de inconstitucionalidade configuraria um enriquecimento sem causa do agente público em detrimento do erário.

Dessa forma, a tese fixada fulmina a eficácia de decisões administrativas pretéritas que tentavam dar sobrevida a vantagens pecuniárias extintas. Ao aplicar a suspensão imediata e irrestrita dos retroativos, o Supremo Tribunal Federal retira do cenário jurídico o principal incentivo para a criação de penduricalhos locais, consolidando o entendimento de que vantagens remuneratórias ou indenizatórias só geram efeitos financeiros válidos se fundadas em estrita legalidade estrita e estipuladas para o futuro, em perfeita harmonia com os vetores da moralidade e da supremacia do interesse público.

4.1.6 Da aplicação a outros órgãos

A corte reforçou a validade das decisões para outros órgãos como Tribunais de Contas, Defensorias Públicas e Advocacia Pública, vedando tanto a criação ou manutenção de parcelas indenizatórias, oriundas de decisão administrativa, e determinou a suspensão do pagamento de retroativos concedidos por decisões administrativas ou judiciais anteriores a fevereiro de 2026, tal qual como disposto para magistratura e MP:

11. Os Tribunais de Contas (CF, §3º, art. 73 e art. 75), as Defensorias Públicas (CF, §2º, art. 134) e a Advocacia Pública (CF, arts. 131 e 132) deverão respeitar o teto constitucional, nos termos do inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, sendo vedada a criação ou manutenção de qualquer parcela indenizatória ou auxílio instituídos por resolução ou decisão administrativa. Os pagamentos dos valores retroativos reconhecidos por decisão judicial ou administrativa anteriores a fevereiro de 2026 estão suspensos, ficando os pagamentos condicionados a observância dos critérios fixados nos termos do item 5.4. (STF, 2026)

Além do controle estrito sobre as folhas de pagamento da Magistratura e do Ministério Público, o Plenário do Supremo Tribunal Federal estendeu os contornos limitadores do teto constitucional às carreiras da Advocacia Pública. O núcleo do debate residiu na regulamentação dos honorários de sucumbência, verba que passou

a ser expressamente assegurada a procuradores federais, estaduais e municipais a partir da entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), no ano de 2016. Desde a introdução do referido diploma processual, consolidou-se uma intensa divergência acerca da natureza jurídica dessas parcelas, sob o argumento de que, por derivarem do ônus da sucumbência pago pela parte vencida no litígio, e não diretamente de dotações orçamentárias do erário, tais valores não deveriam contabilizar-se para o cálculo do limite do artigo 37, inciso XI, da Carta Magna.

Com a fixação do item 12 da tese jurídica de repercussão geral, contudo, a Suprema Corte pacificou a controvérsia de forma definitiva ao assentar que "o pagamento de honorários advocatícios devidos à Advocacia Pública não poderá superar o teto remuneratório fixado na Constituição Federal" (STF, 2026). A linha de fundamentação adotada pelo Tribunal superou as teses de exclusão corporativa, consolidando a premissa de que os honorários percebidos pelos advogados públicos decorrem diretamente do exercício de uma função pública e institucional. Portanto, ainda que a fonte originária do recurso seja o particular vencido, o montante ingressa na esfera jurídica do agente público em razão do cargo ocupado, o que atrai a incidência compulsória do regime de controle remuneratório comum aplicável ao funcionalismo.

Essa intervenção jurisprudencial revela-se de relevante impacto prático e fiscal, tendo em vista o crescimento progressivo dessas cifras na última década. O benefício, originalmente concebido como estímulo à eficiência na arrecadação e defesa dos entes públicos, assumiu dimensões significativas no cenário financeiro nacional, registrando o desembolso acumulado de aproximadamente R\$ 6,1 bilhões de reais em bônus e rateios (Galzo, 2026) . Ao impor o mecanismo do abate-teto imediato sobre os honorários de sucumbência, o Supremo Tribunal Federal não apenas preserva a simetria e a isonomia em relação às demais carreiras essenciais à Justiça, mas também reafirma a supremacia do interesse público, impedindo que arranjos processuais subvertam os limites ético-financeiros instituídos pelo constituinte derivado.

Por fim, cumpre salientar que o Supremo Tribunal Federal delimitou expressamente o âmbito de aplicação da tese fixada, restringindo seus efeitos às carreiras cujas leis orgânicas estão previstas na própria Constituição Federal — magistratura, Ministério Público, Advocacia Pública, Defensorias Públicas e Tribunais de Contas.

14. A presente Tese se baseia nas leis orgânicas previstas expressamente na Constituição Federal, por isso não se estende às demais carreiras do serviço público, sendo vedada a sua aplicação extensiva ou por analogia. As parcelas indenizatórias das demais carreiras continuarão a seguir as respectivas leis estatutárias ou a CLT, conforme o caso, até que sobrevenha a lei nacional a ser editada pelo Congresso Nacional (art. 37, § 11, CF/88). (STF, 2026)

Essa delimitação, embora tecnicamente justificável pela especificidade do regime jurídico das carreiras tratadas, reforça a centralidade da omissão legislativa como nó estrutural do problema: enquanto a lei nacional não for aprovada, o universo de servidores submetidos a regras claras e uniformes sobre verbas indenizatórias permanecerá restrito, e o ciclo de proliferação de penduricalhos nas demais carreiras continuará sem o freio normativo que a Constituição exige.

4.1.7 Da Fiscalização, Vigência e Eficácia Procedimental das Teses Fixadas

A utilidade prática e a força imperativa de um precedente de repercussão geral dependem de instrumentos eficazes de monitoramento e de uma transição cronológica bem delineada. Ciente da complexidade institucional que envolve a readequação das folhas de pagamento em múltiplos tribunais autônomos do país, o STF dedicou a parte final de seu provimento jurisdicional à fixação de balizas de fiscalização, vigência e otimização procedimental, conferindo um tratamento sistêmico ao combate aos supersalários.

O primeiro grande acerto técnico da Corte residiu no reconhecimento da natureza complexa do problema, ao atribuir "caráter estrutural" às ações em julgamento. No âmbito do moderno Direito Processual Civil, os litígios estruturais são aqueles que envolvem um estado de desconformidade sistêmica em uma instituição ou política pública, cuja resolução exige mais do que uma ordem proibitiva simples, demandando uma atuação coordenada, progressiva e monitorada. Sob essa premissa, elegeu-se a Presidência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como o órgão centralizador incumbido de acompanhar a implementação das providências, sem prejuízo das funções dos relatores. O CNJ, por sua composição e competência constitucional de controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário, ostenta a capilaridade necessária para auditar os contracheques locais e subsidiar,

politicamente, a elaboração de uma futura proposta de lei nacional para disciplinar a remuneração da magistratura, nos termos do artigo 93 da Carta Magna.

No que concerne à eficácia temporal do julgamento, o Plenário estabeleceu um marco cronológico imediato e impositivo para coibir postergações sob o pretexto de dificuldades operacionais. Restou definido que "a presente decisão terá vigência a partir do mês-base abril/2026, para a remuneração referente ao mês de maio/2026" (STF, 2026). Esse balizamento temporal curto cumpre uma dupla função: confere previsibilidade mínima para os departamentos de recursos humanos dos tribunais estaduais efetuarem os devidos ajustes nos sistemas de pagamento e, concomitantemente, estanca prontamente a sangria de recursos públicos decorrente de verbas já declaradas incompatíveis com a ordem constitucional.

Por fim, com o escopo de assegurar a celeridade processual e evitar o estrangulamento da pauta do Plenário por recursos repetitivos ou tentativas regionais de distinção (*distinguishing*) infundadas, autorizou-se os Relatores do Supremo Tribunal Federal a decidirem monocraticamente os casos e as ações correlatas que lhes forem distribuídos. Essa delegação de competência interna confere dentes ao precedente vinculante, permitindo que reclamações constitucionais ajuizadas contra eventuais descumprimentos por parte de Tribunais de Justiça estaduais sejam resolvidas de forma célere e individualizada. Aplica-se, aqui, o princípio da eficiência processual, garantindo que as teses fixadas nos Temas 966 e 976 tenham aplicação uniforme e imediata em todo o território nacional, blindando a autoridade da Suprema Corte contra resistências corporativas ou administrativas periféricas.

4.2 REAÇÃO DOS MAGISTRADOS A MUDANÇAS NA REMUNERAÇÃO

A imposição de limites quantitativos e qualitativos às parcelas indenizatórias pelo Supremo Tribunal Federal não foi recebida com passividade pelas associações de classe e por membros do Poder Judiciário. Historicamente, as tentativas de controle do teto remuneratório disparam mecanismos de resistência corporativa que se manifestam tanto por meio de intensa articulação política nos bastidores do Congresso Nacional quanto por declarações públicas de inconformismo. Essas reações revelam um descompasso interpretativo relevante entre a busca social e constitucional pela moralidade fiscal e a percepção que a própria magistratura possui a respeito da valorização de suas funções.

No debate público contemporâneo, algumas manifestações de magistrados ganharam contornos emblemáticos ao ilustrarem o inconformismo com a perda do poder aquisitivo decorrente da contenção dos "penduricalhos". Em episódios que alcançaram ampla cobertura midiática, membros da carreira recorreram a metáforas extremas para justificar a necessidade de manutenção de auxílios cumulativos. Sob o argumento de que as severas vedações constitucionais impostas ao cargo defendeu-se: Em abril de 2026, logo após as movimentações do STF para consolidação das teses restritivas, a Desembargadora Eva do Amaral Coelho, do Tribunal de Justiça do Pará (TJPA), durante a 8ª sessão da 3ª Turma de Direito Penal, no dia 9 de abril, externou a insatisfação da carreira em uma sessão institucional. Em sua fala literal, gravada em vídeo, a magistrada utilizou a metáfora do trabalho escravo e relatou dificuldades financeiras severas entre os colegas

Nós passamos de cidadãos que zelam pela proteção, pelo Direito, pela distribuição da Justiça entre os jurisdicionados, nós viramos os vilões da história, nós que somos os bandidos agora. [...] Hoje a gente vive uma tensão enorme porque não se vai ter daqui a algum tempo como pagar nossas contas. Colegas estão deixando de frequentar gabinete de médicos porque não vão poder pagar consulta, outros estão deixando de tomar remédios. **[A magistratura caminha para um] regime de escravidão.** (Metrópoles, 2026).

A analogia ao "regime de escravidão" por parte de uma autoridade que, conforme dados oficiais do Portal da Transparência daquele mesmo período, auferia vencimentos líquidos superiores a R\$ 91 mil mensais, ilustra o teto analítico do corporativismo judicial. O uso dessa hipérbole argumentativa, que compara a situação de uma das carreiras públicas mais bem remuneradas do país ao flagelo da privação absoluta de liberdade e dignidade humana, gerou ampla repulsa social e institucional, evidenciando o distanciamento da realidade socioeconômica do país. E evidenciou a consolidação de uma cultura institucional que enxerga o subsídio base não como o limite máximo pretendido pelo constituinte, mas sim como um patamar mínimo a ser constantemente suplementado por verbas de caráter extraremuneratório.

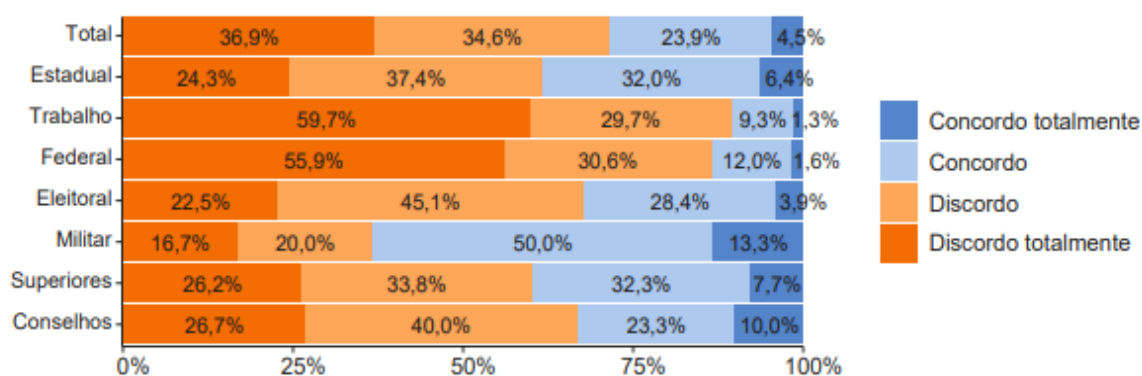
Pouco antes, em março de 2026, outro desabafo público de teor semelhante ganhou projeção nacional. Um juiz de direito atuante na comarca de São Mateus do Sul, no Paraná, manifestou-se formalmente antes do início de uma sessão do Tribunal do Júri. Questionando a desvalorização profissional perante outras categorias e os

limites remuneratórios impostos pela Suprema Corte, o magistrado fez a comparação literal com o comércio ambulante de alimentos:

A remuneração hoje de um magistrado é menor do que a do médico do SUS. A hora paga para o médico generalista é superior à hora do magistrado. Eu tenho doutorado. Eu trabalho das sete da manhã às dez da noite. Eu não vou ficar. Eu vou embora. Se a ordem quer juiz mal pago, o cara que tem formação vai sair. E a minha remuneração vai ser menor que a de um cara que vende sorvete. Eu quero mais é ficar em casa. (Juiz, 2026).

Para além de manifestações isoladas, dados do 2º censo do poder judiciário, realizado em 2023, apontam que, no geral, membros da magistratura estão insatisfeitos com a remuneração recebida, com pelo menos 71,5% dos 7.341 magistrados que responderam a pesquisa declarando discordar ou discordar totalmente da adequação da remuneração ao trabalho que executam. O censo revela ainda que em certos ramos da justiça esse percentual de insatisfação com a remuneração é ainda maior, com magistrados da justiça do trabalho e da justiça federal atingindo a marca de 89,4% e 86,5% de discordância respectivamente. Os dados causam estranheza para a população, sobretudo em razão das cifras milionárias anuais percebidas por muitos magistrados, fato verificável através do portal da transparência de cada ente específico, que terão seu impacto fiscal melhor discutido posteriormente no presente trabalho.

Figura 1 – Percepção dos magistrados sobre a adequação da remuneração ao trabalho que executa



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2023

Retomando as falas previamente citadas, essas manifestações empíricas deixam evidente que a magistratura enxerga o subsídio não como teto, mas como patamar de base. A premissa de que a rigidez do controle orçamentário e o respeito ao artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal rebaixariam o cargo a níveis inferiores aos de um "vendedor de sorvete" demonstra a resistência cultural da categoria em se submeter às regras comuns de controle da administração pública. O registro dessas falas literais serve como prova documental de que o combate aos supersalários enfrenta barreiras que transcendem a esfera normativa, residindo na mentalidade institucionalizada de privilégio financeiro e na recusa à moderação fiscal.

Do ponto de vista da teoria constitucional, essas reações evidenciam o fenômeno da captura corporativa do direito. A narrativa de que a perda de vantagens pecuniárias secundárias atenta contra a independência do Poder Judiciário ou contra a própria dignidade do magistrado opera como uma blindagem retórica. Contudo, ao contrastar essas falas com os dados socioeconômicos da realidade brasileira, a doutrina administrativista aponta que tais argumentos enfraquecem a legitimidade democrática do próprio Judiciário perante a sociedade. A resistência em aceitar a eficácia plena do teto do artigo 37, inciso XI, reforça a necessidade de intervenções estruturais externas e centralizadas, como as atribuições fiscalizatórias conferidas ao Conselho Nacional de Justiça, para assegurar que o teto constitucional deixe de ser uma diretriz puramente nominal e passe a figurar como um teto real e intransponível.

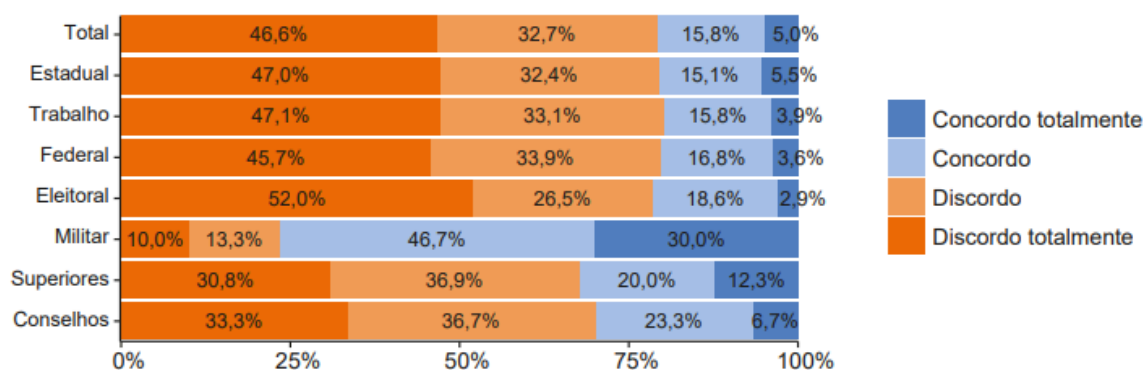
4.2.1 Acúmulo de trabalho e percepção de relevância como fatores contextuais da insatisfação remuneratória

A análise das reações da magistratura às restrições impostas pelo Supremo Tribunal Federal sobre as verbas indenizatórias não pode prescindir de uma leitura contextualizada dos fatores que, ao menos em parte, alimentam a insatisfação remuneratória da categoria. Uma leitura apressada dos dados do censo poderia sugerir que o descontentamento com os vencimentos é destituído de qualquer fundamento objetivo. Uma análise mais cuidadosa, contudo, revela que pelo menos dois elementos contextuais contribuem para a formação dessa percepção: o elevado volume de trabalho e a consciência da relevância social das funções exercidas.

O primeiro elemento diz respeito à inadequação percebida entre o volume de trabalho e a jornada regular disponível. Conforme os dados da Figura 25 do censo,

79,3% dos magistrados respondentes discordam ou discordam totalmente da afirmação de que o volume de trabalho é adequado à jornada regular, com 46,6% registrando discordância total no consolidado geral. Esse padrão de sobrecarga é ainda mais acentuado nos ramos da Justiça Estadual (79,6%), do Trabalho (80,2%) e Federal (79,6%), que concentram os maiores volumes processuais do país. A percepção de que se trabalha além do que a jornada formal comporta é, portanto, amplamente compartilhada entre os membros da magistratura, independentemente do ramo de atuação.

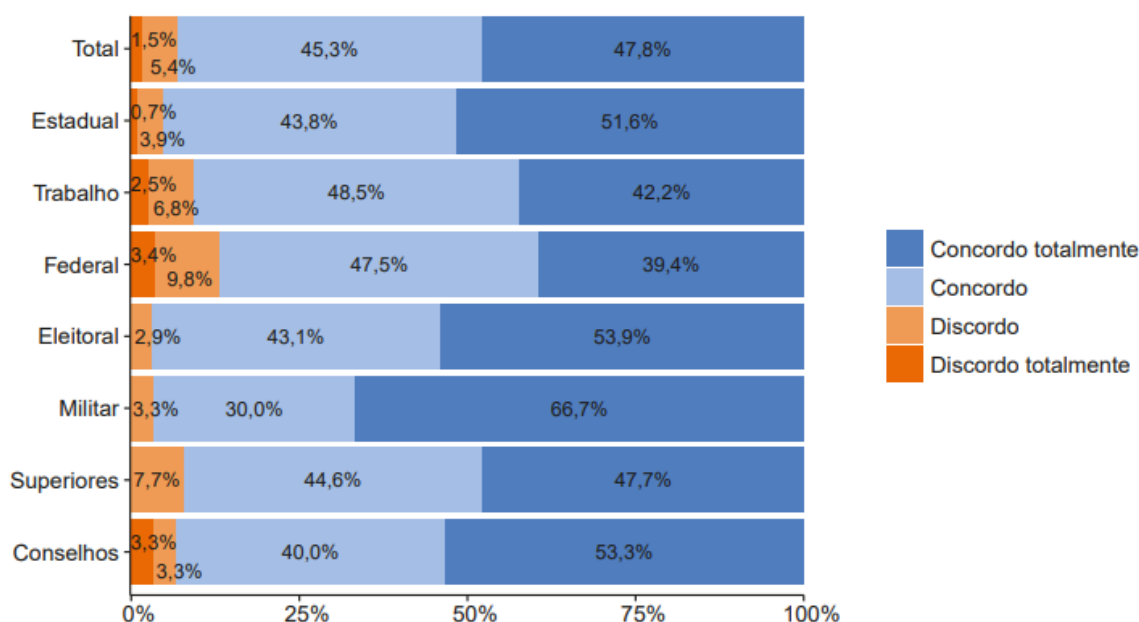
Figura 2 – Percepção dos magistrados sobre a adequação do volume de trabalho à jornada regular de trabalho



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2023.

O segundo elemento refere-se à percepção que os próprios magistrados têm acerca da contribuição de suas atividades para a sociedade. Os dados da Figura 29 do censo indicam que 93,1% dos respondentes concordam ou concordam totalmente que suas atividades contribuem para a sociedade, sendo que 47,8% registram concordância total no consolidado geral. Esse percentual se mantém elevado em todos os ramos da justiça, atingindo o pico na Justiça Militar (96,7%), na Eleitoral (97%) e nos Conselhos (93,3%). Trata-se de um dado relevante: a magistratura, em ampla maioria, reconhece o valor público de sua função e o peso da responsabilidade que ela carrega.

Figura 3 – Percepção dos magistrados sobre a contribuição das suas atividades para a sociedade



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2023.

A conjugação desses dois fatores, elevada carga de trabalho e forte consciência da relevância social da função, oferece uma chave de leitura para a insatisfação remuneratória documentada no item anterior. É plausível que magistrados submetidos a volume processual crescente, cientes da importância constitucional de suas atribuições, desenvolvam uma percepção de desproporção entre o esforço despendido e a remuneração percebida, ainda que esta seja, em termos absolutos e comparativos, uma das mais elevadas do funcionalismo público nacional e do mundo. Essa percepção subjetiva, embora compreensível à luz das condições objetivas de trabalho, não é irrelevante para a análise institucional: ela ajuda a explicar, ainda que não a justificar, a resistência corporativa documentada ao longo deste capítulo.

Todavia, o reconhecimento desse contexto não pode servir de fundamento jurídico para a criação ou manutenção de verbas indenizatórias que contornam o teto constitucional. O Direito Administrativo não admite que a percepção subjetiva de insuficiência remuneratória, ainda que lastreada em dados empíricos sobre sobrecarga de trabalho, legitime a instrumentalização de rubricas indenizatórias como mecanismo de composição salarial encoberta. A via constitucionalmente adequada

para o reequilíbrio remuneratório é a revisão formal dos subsídios pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 37, inciso X, da Constituição Federal, e não a proliferação administrativa de penduricalhos criados à margem da lei. Como o próprio Supremo Tribunal Federal reconheceu em março de 2026, a ausência de reposição salarial regular por lei não autoriza que os próprios órgãos beneficiários preencham esse vácuo por autorregulamentação, solução que, além de inconstitucional, compromete a impessoalidade, a moralidade e a isonomia que devem reger a Administração Pública. O desconforto real com as condições de trabalho merece resposta real pelo canal institucional correto; não pode, porém, ser tratado como carta branca para o contorno do limite constitucional.

4.2.2 Supersalários e produtividade: a falácia do incentivo remuneratório

Um raciocínio recorrente no debate público sobre a remuneração da magistratura, e que frequentemente serve de sustentação implícita à resistência contra a contenção dos penduricalhos, é a premissa de que remunerações mais elevadas produzem maior eficiência na prestação jurisdicional. Trata-se, contudo, de uma afirmação que carece de respaldo empírico. Pesquisa publicada pela Folha de S.Paulo em março de 2026, com base nos dados do Índice de Produtividade dos Magistrados do Conselho Nacional de Justiça, demonstrou que o pagamento de supersalários a juízes e desembargadores não é garantia de eficiência no andamento dos processos dos tribunais estaduais e do Distrito Federal. Na prática, os órgãos que mais pagam não são necessariamente os mais produtivos (Galdeano; Fernandes, 2026).

O caso do Tribunal de Justiça de Mato Grosso é emblemático nesse sentido: os magistrados da corte lideram o ranking de maiores salários, com renda média mensal de R\$ 122,7 mil, mas ocupam apenas a décima posição no Índice de Produtividade. No extremo oposto, o Tribunal de Justiça do Acre registra os piores índices de eficiência do país, ocupando o último lugar no ranking, com renda média de R\$ 61,4 mil, acima do teto constitucional, portanto, mas sem que esse excesso remuneratório se traduza em qualquer ganho de desempenho mensurável.

Esse dado tem relevância direta para a avaliação jurídica e institucional dos supersalários. Se a justificativa implícita para a manutenção dos penduricalhos fosse a de que eles funcionam como incentivo ao desempenho, argumento que, embora

raramente declarado de forma explícita, permeia o discurso corporativo de resistência às restrições impostas pelo STF, os dados do IPM a desmentem de forma objetiva. A remuneração extraordinária, desvinculada de critérios de produtividade e paga de forma habitual e contínua, não produz os resultados que pretensamente justificariam sua existência. Produz, isso sim, o desequilíbrio fiscal e a violação aos princípios constitucionais documentados ao longo deste trabalho.

4.3 O CASO DO TJMT: BÔNUS NATALINO E A ANATOMIA DO PENDURICALHO

Para melhor elucidar o debate sobre os supersalários, que frequentemente se desenvolve no plano da abstração normativa como em teses de repercussão geral, emendas constitucionais e projetos de lei, cumpre analisar o caso do bônus natalino no Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT). A situação empírica oferece um exemplo concreto e documentado de como essa engenharia remuneratória opera na prática institucional. O episódio, que ganhou repercussão nacional ao longo de 2024 e 2025, reúne em um único tribunal os principais mecanismos que este trabalho se propõe a analisar: a criação de verbas indenizatórias por ato administrativo infralegal, o pagamento de retroativos acumulados por meio de folha complementar e a ausência de transparência sobre a justificativa dos valores pagos.

O primeiro elemento do caso diz respeito ao denominado "vale-peru" ou "vale-ceia": um auxílio-alimentação excepcional de R\$ 10.055,00, autorizado pelo Provimento TJMT/CM nº 36, de 17 de dezembro de 2024, assinado pela então presidente do Conselho de Magistratura do TJMT, desembargadora Clarice Claudino da Silva. O valor corresponde a quase cinco vezes o montante mensal ordinário do auxílio-alimentação pago pelo tribunal, de R\$ 2.055,00. O Conselho Nacional de Justiça, ao tomar conhecimento do pagamento, instaurou procedimento de controle e o Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Mauro Campbell Marques, determinou sua suspensão por identificar indícios de irregularidades e "desconfiguração" da rubrica. Contudo, a ordem bancária já havia sido emitida antes da decisão do CNJ, de modo que magistrados e servidores receberam integralmente o benefício (Thor, 2024).

O episódio do vale-peru, porém, não seria o dado mais expressivo do padrão remuneratório do TJMT. Dados no portal da transparência revelam que, em dezembro de 2023, a mesma desembargadora Clarice Claudino havia recebido R\$ 641.504,34 em sua folha complementar salarial, valor que é, por si só, mais de quatorze vezes

superior ao teto constitucional então vigente de R\$ 44.008,52. A composição do pagamento é reveladora de sua natureza: R\$ 408.482,32 classificados como gratificações, R\$ 209.035,67 como vantagens eventuais e R\$ 23.986,35 como indenizações, sendo que, conforme apurado, nenhuma dessas rubricas recebe desconto de Imposto de Renda, ao contrário do que ocorre com a folha corrente dos magistrados.

O caso não é isolado. Outros desembargadores do TJMT receberam valores, presentes no portal da transparência, da mesma ordem na folha complementar de dezembro de 2023: Sebastião Barbosa Farias (R\$ 639 mil), João Ferreira Filho (R\$ 641.504,34), Rui Ramos Ribeiro (R\$ 641.504,34) e Maria Helena Gargaglione Póvoas (R\$ 641.504,34), entre outros. A apuração jornalística de Thor (2024) revela ainda que dois dos desembargadores beneficiados, Sebastião de Moraes Filho e João Ferreira Filho, já se encontravam afastados de suas funções por suspeita de negociação de decisões judiciais no âmbito da Operação Sisamnes, conduzida pela Polícia Federal. A percepção de que o afastamento cautelar não interrompia o recebimento de valores milionários na folha complementar reforçou, no debate público, a dimensão institucional do problema. No ano de 2024, a folha complementar do TJMT totalizou R\$ 407 milhões pagos a juízes e desembargadores, com pico de R\$ 31,5 milhões apenas no mês de setembro.

Do ponto de vista jurídico-administrativo, o caso do TJMT ilustra com precisão os dois vetores de expansão remuneratória extrateto identificados ao longo deste trabalho. O primeiro é a criação de verbas indenizatórias por ato infralegal, o Provimento TJMT/CM nº 36 é um ato administrativo da presidência do tribunal, sem qualquer respaldo em lei ordinária aprovada pelo Congresso Nacional, o que o torna inconstitucional à luz tanto da redação original quanto da nova redação do §11 do art. 37 introduzida pela EC 135/2024. O segundo vetor é o pagamento de retroativos acumulados em folha complementar: os valores milionários de dezembro de 2023 não correspondem a nenhuma prestação mensal ordinária, mas ao desembolso concentrado de passivos acumulados ao longo de anos, precisamente o mecanismo que o STF suspendeu em março de 2026 ao fixar a tese dos Temas 966 e 976.

A postura do TJMT diante das críticas evidencia, ainda, o padrão de resistência corporativa descrito no item anterior. Em nota oficial, após questionamento sobre a regularidade das parcelas pagas em 2025 numa situação similar a do bônus natalino, o tribunal afirmou que "os pagamentos de subsídios, férias indenizáveis, décimo

terceiro salário e licenças-prêmio a magistrados são realizados em estrita conformidade com a Constituição Federal, a legislação vigente e as normas estabelecidas pelo CNJ" e que "todas as verbas seguem critérios legais objetivos" (Mendes, 2026). A invocação genérica da conformidade legal, sem qualquer esclarecimento sobre a justificativa específica de cada rubrica, é sintomática da cultura institucional que o Ministro Flávio Dino, ao suspender verba indenizatória de retroativos concedida pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais em fevereiro de 2025, descreveu como um "inaceitável vale-tudo" na concessão de benefícios a magistrados (Falcão, 2025).

A relevância do caso para os fins deste trabalho não reside na repercussão midiática que gerou, mas no que ele revela sobre a estrutura do problema. O TJMT não inventou nenhum mecanismo novo: utilizou instrumentos como o ato administrativo interno para criar verbas indenizatórias e a folha complementar para pagar retroativos acumulados, que estavam disponíveis e em uso em tribunais de todo o país. O que diferenciou o caso foi a escala, a coincidência com o afastamento de magistrados investigados por corrupção e a exposição pública que permitiu quantificar, com precisão, o montante recebido. O vale-peru de R\$ 10 mil, é, nesse sentido, a face visível de uma distorção estrutural cujas causas normativas foram examinadas nos capítulos anteriores e cujo enfrentamento definitivo permanece, como se demonstrará na conclusão, dependente de uma convergência ainda incompleta entre jurisprudência restritiva, lei nacional e transformação cultural.

4.4 PROJETOS DE LEI: TENTATIVAS LEGISLATIVAS DE REGULAMENTAÇÃO DO TETO

Paralelamente às intervenções do Supremo Tribunal Federal, o Poder Legislativo acumulou ao longo dos anos iniciativas voltadas à regulamentação das verbas indenizatórias e ao enfrentamento dos supersalários. O histórico dessas tentativas é, por si só, revelador: ao longo dos anos, Câmara e Senado acumularam iniciativas com o objetivo de conter os chamados supersalários, mas poucas avançaram. A análise dos dois projetos mais relevantes, o PL 2.721/2021 e o PL 3.328/2025, permite compreender tanto os limites das soluções legislativas propostas quanto a omissão estrutural do Congresso Nacional diante de uma matéria de inequívoca urgência constitucional.

4.4.1 O PL 2.721/2021: a regulamentação incompleta

O Projeto de Lei n.º 2.721/2021 é a proposta mais longeva e avançada no campo da regulamentação das verbas indenizatórias. Trata-se, formalmente, do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado n.º 6.726/2016, o que revela que o tema tramita no Congresso Nacional há quase uma década sem resolução definitiva. O projeto identifica, nos termos do §11 do artigo 37 da Constituição Federal, as parcelas não sujeitas ao limite remuneratório previsto no inciso XI do caput e nos §§9º e 12 do artigo 37 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Aprovado pela Câmara dos Deputados em julho de 2021 e encaminhado ao Senado Federal, o texto nunca saiu da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, onde permanece parado desde novembro de 2023. A inércia legislativa é especialmente grave porque a Emenda Constitucional n.º 135/2024, promulgada após a aprovação do substitutivo pela Câmara, alterou o §11 do artigo 37 para exigir expressamente que as verbas indenizatórias excluídas do teto sejam previstas em lei ordinária de caráter nacional aprovada pelo Congresso. Mais de um ano após a promulgação dessa emenda, a lei exigida pelo novo texto constitucional ainda não foi editada.

O conteúdo do PL 2.721/2021, contudo, foi alvo de críticas contundentes mesmo por parte das organizações que defendem o fim dos supersalários. O projeto permite que 32 verbas indenizatórias continuem sendo recebidas pelos agentes públicos sem incidência do teto constitucional, o que torna improvável a economia estimada entre R\$ 3 bilhões e R\$ 4 bilhões nas contas públicas. O problema central identificado pelos críticos é que o projeto, a pretexto de regulamentar as verbas indenizatórias, acaba por legitimar e consolidar normativamente boa parte dos penduricalhos que a ordem constitucional deveria extirpar.

O Movimento Pessoas à Frente, em nota técnica intitulada A Corrida para Além do Teto, concluiu que o PL 2.721/2021 não é adequado para resolver o problema dos supersalários no Brasil: ele lista 32 exceções ao teto constitucional, mas pelo menos 14 são classificadas incorretamente como indenizações, quando na verdade têm verdadeira natureza remuneratória. A aprovação do projeto traria um impacto orçamentário adicional de R\$ 3,4 bilhões já para o primeiro ano, considerando apenas

quatro exceções: adicional de férias, gratificação por exercício cumulativo de cargos, auxílio-alimentação e auxílio-saúde, todas classificadas indevidamente de acordo com o movimento.

As entidades da sociedade civil defendem que o projeto classifique adequadamente as verbas remuneratórias e indenizatórias, exigindo que estas últimas cumpram três critérios cumulativos: ter natureza reparatória, ressarcindo o servidor de despesas incorridas no exercício da função pública; ter caráter eventual e transitório, não podendo ser incorporadas em bases mensais; e ser expressamente criadas em lei, não podendo ser instituídas por ato administrativo. Esses critérios, essencialmente, correspondem ao conceito jurídico da genuína verba indenizatória defendido pela doutrina administrativista e pelo próprio STF na tese de repercussão geral de 2026.

A trajetória do PL 2.721/2021 ilustra, portanto, um fenômeno que a teoria política denomina de captura legislativa: a proposta que deveria eliminar os penduricalhos foi construída, em sua versão aprovada pela Câmara, de forma a preservar boa parte deles sob nova roupagem normativa. A inércia do Senado em votar o projeto desde novembro de 2023 adicionou ao problema uma camada de omissão inconstitucional, reconhecida expressamente pelo ministro Flávio Dino em sua decisão liminar de fevereiro de 2026, que apontou a mora do Congresso na regulamentação da EC 135/2024 como fator agravante da desordem remuneratória vigente.

4.4.2 O PL 3.328/2025: a proposta alternativa

Em resposta às limitações do PL 2.721/2021 e ao agravamento do debate público sobre os supersalários, foi apresentado em julho de 2025 o Projeto de Lei n.º 3.328/2025. De autoria das deputadas Tabata Amaral (PSB-SP), Dorinaldo Malafaia (PDT-AP) e Camila Jara (PT-MS), o projeto dispõe sobre verbas indenizatórias para fins do teto remuneratório e do aprimoramento da fiscalização financeira da Administração Pública e do controle do gasto público, conforme o previsto nos artigos 37, XI, §11, e 163, V, da Constituição Federal.

Diferentemente do PL 2.721/2021, que foi construído a partir de uma lógica de listagem ampla de exceções ao teto, o PL 3.328/2025 parte de uma premissa restritiva: apenas verbas que atendam simultaneamente aos critérios de natureza

reparatória, eventualidade e previsão legal expressa podem ser excluídas do cômputo remuneratório. A proposta busca, assim, positivar em lei ordinária o critério da causa do pagamento que a doutrina e a jurisprudência do STF já adotam como parâmetro de distinção entre verbas remuneratórias e indenizatórias.

O projeto encontra-se apensado ao PL 4.077/2024 e aguarda designação de relator na Comissão de Administração e Serviço Público (CASP) da Câmara dos Deputados. Sua tramitação ainda é incipiente, o que impede uma avaliação mais profunda de seu potencial impacto. Contudo, a simples existência do projeto, e o fato de ter sido apresentado por parlamentares de espectros ideológicos distintos, indica que o consenso mínimo necessário para a aprovação de uma lei nacional sobre o tema começa a se consolidar no ambiente político, ainda que tardiamente.

4.4.3 O paradoxo legislativo: o Congresso contra o Congresso

A análise dos projetos de lei voltados ao combate aos supersalários não pode prescindir de uma constatação paradoxal: ao mesmo tempo em que o Congresso Nacional acumula propostas para restringir as verbas indenizatórias do funcionalismo, aprova para seus próprios servidores benefícios que reproduzem exatamente a lógica que se pretende combater. Em 3 de fevereiro de 2026, a Câmara dos Deputados aprovou, em votação simbólica e regime de urgência, o PL n.º 179/2026, de autoria da Mesa Diretora da Câmara que cria uma licença compensatória que permite aos servidores converter em dinheiro dias de folga não usufruídos: a cada três dias de trabalho, teriam direito a um dia de folga que, se não utilizado, se transforma em verba indenizatória e, por não ser considerada salário, não é limitada pelo teto constitucional, permitindo que os vencimentos totais cheguem a R\$ 77 mil. O dispositivo, contudo, foi vetado pelo presidente Lula em 19 de fevereiro de 2026, ao sancionar o PL 179/2026 como Lei 15.349/2026, sob o argumento de incompatibilidade com a legislação previdenciária vigente. O veto, porém, não apaga o paradoxo: o Congresso aprovou o mecanismo, evidenciando que a resistência à reforma estrutural dos supersalários não é apenas corporativa, mas também política. Somados, se aprovados integralmente os reajustes aos servidores do legislativo, o impacto dos projetos pode custar R\$ 790 milhões no orçamento de 2026 (InfoMoney, 2026).

Essa contradição sistêmica, legislar contra os penduricalhos alheios enquanto se criam novos penduricalhos próprios, evidencia que o problema dos supersalários não é apenas normativo, mas político e cultural. A solução definitiva exige não apenas a aprovação de uma lei nacional nos moldes exigidos pela EC 135/2024 e pelo STF, mas uma transformação na cultura institucional que historicamente tratou as verbas indenizatórias como instrumento legítimo de composição remuneratória. Enquanto esse paradoxo persistir, qualquer legislação aprovada correrá o risco de repetir o ciclo já descrito: proposta com aparência reformista, conteúdo que preserva os privilégios essenciais.

5 O IMPACTO DOS SUPERSALÁRIOS NAS CONTAS PÚBLICAS: ANÁLISE EMPÍRICA E DIMENSÃO FISCAL DO EXCESSO REMUNERATÓRIO

O princípio do teto remuneratório, esculpido no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, não encerra em si apenas uma diretriz de moralidade administrativa, mas consubstancia-se como um verdadeiro instrumento de sustentabilidade fiscal e equilíbrio orçamentário do Estado. Todavia, o confronto entre o desenho normativo e a prática administrativa dos tribunais brasileiros revela um cenário de profunda desconformidade estrutural. Dados empíricos coligidos em estudo conjunto desenvolvido pela organização não governamental Transparência Brasil e pelo instituto República.org demonstram que, no ano de 2025, os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal despenderam um montante mínimo de R\$ 10,7 bilhões de reais exclusivamente com o pagamento de parcelas que extrapolaram o limite máximo constitucional.

A magnitude desse impacto financeiro evidencia que a extrapolação do teto deixou de ser uma patologia excepcional para se converter na regra operacional do sistema de pagamentos da magistratura. De um universo amostral de aproximadamente 15 mil magistrados, cujos dados funcionais e financeiros foram integralmente auditados, constatou-se que 98% auferiram, em pelo menos um mês do exercício de 2025, rendimentos superiores ao subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Em contrapartida, apenas uma fração residual de 1,7% da categoria manteve sua remuneração estritamente adstrita às balizas constitucionais ao longo de todo o ano. O aprofundamento da análise estatística revela que mais da metade dos indivíduos analisados acumulou rendimentos extras superiores a R\$ 500 mil reais, e, em um estrato ainda mais agudo da distorção, 3.819 magistrados perceberam mais de R\$ 1 milhão de reais em valores puramente extrateto (Transparência Brasil; República.Org, 2025).

Cumprе salientar o caráter metodologicamente restritivo e conservador do referido estudo. A modelagem investigativa adotada pelas entidades excluiu do cômputo do excedente parcelas de direito social legítimo e de regular previsão anual, tais como o décimo terceiro salário e o terço constitucional de férias. Sob a óptica do Direito Financeiro, essa delimitação metodológica implica reconhecer que a cifra de R\$ 10,7 bilhões funciona como um limite mínimo (*piso investigativo*), sugerindo que o

custo real e efetivo da manutenção dos supersalários para o erário, caso computadas todas as variáveis pecuniárias dispersas, assume proporções ainda mais elevadas.

A distribuição geográfica desses dispêndios revela uma acentuada assimetria federativa, com franca concentração de passivos no estado de São Paulo. O Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) figurou como o epicentro dos pagamentos extrateto, respondendo isoladamente por R\$ 3,9 bilhões de reais do total nacional. Na corte paulista, a ultrapassagem da barreira do milhão de reais fora do teto atingiu patamares sistêmicos: dos 3.452 magistrados que compõem os quadros do tribunal, 3.039 superaram essa marca anual, gerando uma distorção de remuneração média de acréscimos expressiva. O comportamento fiscal expansivo repetiu-se, em escalas declinantes, mas igualmente expressivas, no Tribunal de Justiça de Minas Gerais (R\$ 1,2 bilhão), no Tribunal de Justiça do Paraná (R\$ 839,8 milhões computados em apenas onze meses) e no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (R\$ 591,9 milhões), conforme observado no gráfico de dispersão de gastos regionais.

Do ponto de vista da evolução cronológica, o fenômeno dos supersalários apresenta uma curva de crescimento acentuada que desafia os ensaios de contenção fiscal. O volume de recursos drenados para o pagamento de valores extrateto mais que duplicou no interstício entre 2023, quando se registrou o dispêndio de R\$ 4,5 bilhões, e o fechamento de 2025. Esse salto quantitativo foi impulsionado primordialmente por duas categorias de despesas que frequentemente operam à margem do controle ordinário do teto: os pagamentos de passivos retroativos, que totalizaram R\$ 4 bilhões de reais, e as gratificações decorrentes de acúmulo de funções ou acervo, cujo impacto orçamentário atingiu R\$ 2,6 bilhões de reais (Transparência Brasil; República.Org, 2025).

Diante desse panorama de vulnerabilidade fiscal, a doutrina administrativista e as organizações de controle social sustentam que o teto constitucional assume uma natureza meramente nominal ou "decorativa" na ausência de uma legislação nacional estrita. A superação dessa captura institucional pressupõe a edição de um diploma legislativo centralizado e de interpretação restritiva, editado pelo Congresso Nacional, que promova uma tipificação exaustiva (*numerus clausus*) das verbas legitimamente admitidas como indenizatórias, blindando o sistema contra reinterpretações administrativas locais.

Este diagnóstico empírico converge e justifica a urgência das recentes intervenções de caráter estrutural promovidas pelo STF. Os provimentos liminares

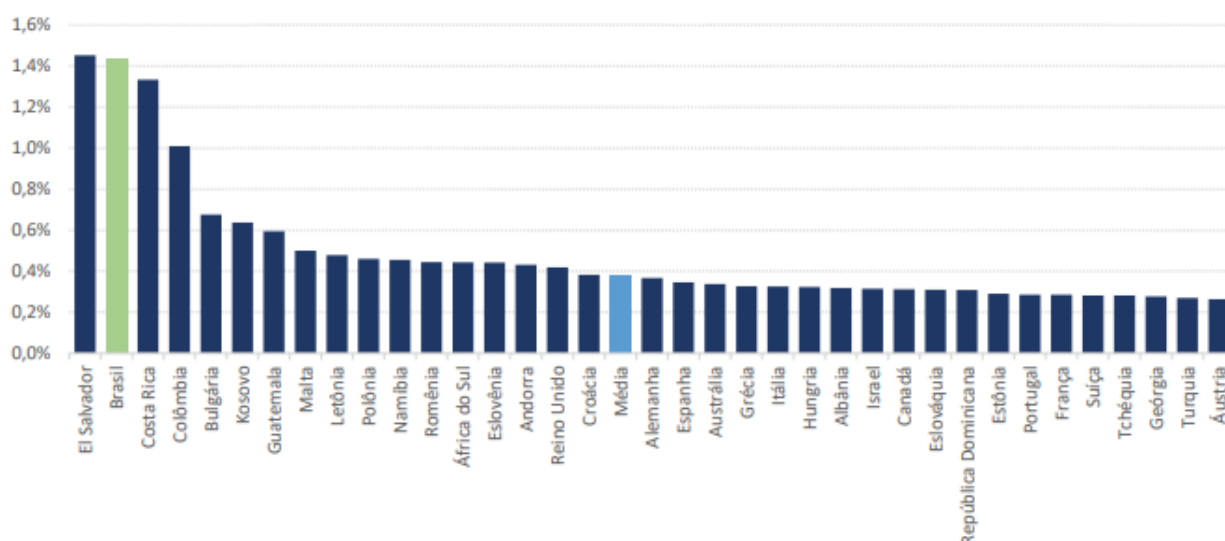
exarados no âmbito de ações sob as relatorias dos Ministros Flávio Dino e Gilmar Mendes inserem-se precisamente na tentativa de estancar essa trajetória de expansão fiscal. Enquanto as determinações de Dino focaram no desmonte imediato de auxílios desprovidos de lastro legal e na imposição de prazos correccionais para que os poderes locais revisassem suas folhas, o voto condutor de Mendes buscou restabelecer a higidez do sistema de fontes, condicionando a concessão de qualquer vantagem pecuniária suplementar à existência de uma lei de âmbito estritamente nacional. Trata-se, portanto, de um esforço jurisprudencial para resgatar a força normativa da Constituição face à resistência financeira de corporações públicas autônomas.

5.1 O CUSTO DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

A análise dos supersalários no Judiciário não pode prescindir de uma perspectiva quantitativa e comparada, que situe o Brasil no cenário internacional e evidencie o tamanho real da distorção estrutural que os penduricalhos produzem nas finanças públicas. Os dados disponíveis são, sob qualquer ângulo de análise, eloquentes.

No que diz respeito ao custo global do sistema de Justiça em relação ao Produto Interno Bruto, o Brasil ocupa posição singular entre as nações. Segundo dados do Tesouro Nacional apurados com base na metodologia internacional Cofog, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o sistema de Justiça brasileiro consumiu R\$ 181,5 bilhões em 2024, equivalente a 1,55% do PIB, tornando o Brasil a segunda justiça mais cara do mundo. A magnitude desse percentual ganha contornos ainda mais preocupantes quando confrontada com a média internacional: entre os 56 países analisados, a média de gastos do Judiciário em relação ao PIB é de 0,37%, com destaque para Alemanha (0,37%), Espanha (0,35%) e Austrália (0,34%). Países como Reino Unido destinam 0,44% do PIB, a Itália 0,34%, a Suíça 0,29% e a França 0,25%, todos muito abaixo do patamar brasileiro. A maior parte das despesas do sistema de Justiça é destinada ao pagamento de pessoal, que respondeu por 77,9% dos gastos em 2024, dado que revela que o custo extraordinário do Judiciário brasileiro não é, em sua essência, um problema de estrutura física ou tecnológica, mas de política remuneratória.

Figura 4 – Despesa com Tribunais de justiça (% do PIB) - Brasil e países selecionados em 2023



Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN

Se o custo global já é expressivo, a comparação da remuneração dos magistrados brasileiros com seus pares internacionais é ainda mais reveladora. O estudo *Benchmark* Internacional sobre Teto Salarial no Setor Público, realizado pelo Movimento Pessoas à Frente e pela República.org e divulgado em novembro de 2025, analisou os sistemas remuneratórios de onze países — Alemanha, Argentina, Chile, Colômbia, Estados Unidos, França, Itália, México, Portugal, Reino Unido e Brasil — e concluiu que no topo da carreira, um juiz brasileiro chega a ganhar seis vezes mais do que as autoridades máximas do Judiciário português, quatro vezes mais do que ministros das cortes constitucionais da Alemanha, da França, da Argentina e dos Estados Unidos, três vezes mais do que os maiores salários pagos a juízes no Chile e na Colômbia, e mais do que o dobro pago aos presidentes dos tribunais superiores do Reino Unido, da Itália e do México. O contraste é especialmente significativo porque esses países possuem, em geral, renda per capita igual ou superior à brasileira, o que afasta a tese de que a diferença remuneratória seria explicada pelo custo de vida local.

O mesmo estudo revela que quase 11 mil juízes brasileiros receberam mais de US\$ 400 mil entre agosto de 2024 e julho de 2025, valor superior ao pago a qualquer magistrado em sete dos dez países estudados. Enquanto o Brasil ultrapassa a marca de 50 mil remunerações acima do teto, os Estados Unidos têm pouco mais de 4 mil

casos, e nenhum outro país da amostra supera 2 mil. A pesquisa aponta ainda que a existência de uma ampla gama de verbas indenizatórias, muitas isentas de Imposto de Renda, permite que servidores ultrapassem o teto constitucional, fenômeno considerado raro ou inexistente em outros países. Sérgio Reis, autor do estudo, destaca que a transformação recorrente de benefícios em verbas indenizatórias aproxima o salário líquido do bruto, ampliando artificialmente a diferença remuneratória em comparação internacional.

A dimensão comparativa do problema remuneratório encontra respaldo também na análise especializada em administração pública. A professora Alketa Peci, vice-diretora acadêmica da FGV EBAPE e especialista em burocracia e reformas administrativas, ao comentar os dados do estudo Benchmark Internacional sobre Teto Salarial no Setor Público divulgado em novembro de 2025, identificou um elemento estrutural frequentemente negligenciado no debate: o modelo de autorregulamentação adotado no Brasil, no qual o próprio Conselho Nacional de Justiça foi historicamente responsável por definir as regras remuneratórias da carreira que representa. Segundo a pesquisadora, o fato de haver categorias que decidem as próprias regras, como ocorre no âmbito do CNJ, fortalece o corporativismo e interfere no combate aos supersalários (Fernandes; Galdeano, 2025). Essa observação tem densidade analítica para além do diagnóstico pontual: ela identifica um problema de desenho institucional que ajuda a explicar por que, ao longo de duas décadas, as sucessivas tentativas normativas de contenção dos penduricalhos foram sistematicamente neutralizada, e por que a solução definitiva, como reconhecido pelo próprio STF em março de 2026, depende de lei nacional editada pelo Congresso e não somente de autorregulação interna.

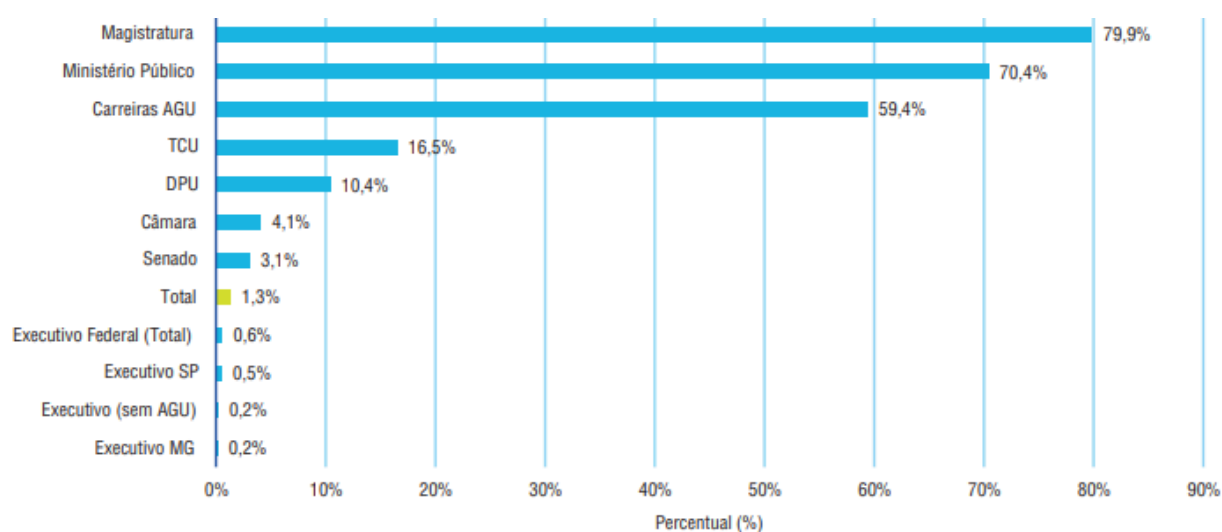
Ademais, a comparação das soluções institucionais adotadas por outros países para prevenir o problema é igualmente instrutiva. Chile e Reino Unido possuem comissões independentes que definem faixas salariais e reajustes com base em critérios técnicos; os Estados Unidos determinam que valores acima do limite anual sejam pagos somente no exercício seguinte, observado o teto vigente; a Alemanha adota um modelo de vinculação direta entre as remunerações da alta administração e cargos políticos, garantindo proporcionalidade e evitando distorções. Trata-se, em todos os casos, de mecanismos que retiram do próprio Judiciário a competência para definir sua remuneração, solução que contrasta com o modelo brasileiro, no qual o CNJ, órgão de autogoverno da magistratura, exerceu por décadas papel central na

criação e na expansão das verbas indenizatórias. Os dados internacionais, portanto, não apenas quantificam a dimensão do problema, mas apontam o caminho para sua solução: a regulação remuneratória por órgão externo e por lei de caráter nacional, como o próprio STF reconheceu em sua tese de repercussão geral fixada em março de 2026.

5.1.1 A concentração do excesso remuneratório por carreira

A análise dos supersalários no funcionalismo público brasileiro revela que o fenômeno não se distribui uniformemente entre as carreiras do Estado. Conforme levantamento elaborado com base nos portais de transparência dos entes federativos, a Magistratura lidera com ampla margem o percentual de membros que receberam acima do teto constitucional em ao menos um mês do período analisado, com 79,9% de seus integrantes ultrapassando o limite. O Ministério Público ocupa a segunda posição, com 70,4%, seguido pelas carreiras da Advocacia-Geral da União, com 59,4%. No extremo oposto, o Poder Executivo Federal registra apenas 0,6% no consolidado geral, chegando a 0,2% quando excluída a AGU. Tomando o total de todos os servidores públicos como referência, apenas 1,3% recebeu acima do teto no período analisado.

Figura 5 – Percentual de servidores que receberam acima do teto constitucional por carreira (2024–2025)



Fonte: Guedes-Reis, 2025. dados dos portais da transparência.

Esse dado confere uma perspectiva relevante para a avaliação do alcance da tese de repercussão geral fixada pelo STF em março de 2026. Embora a Corte tenha expressamente delimitado sua aplicação às carreiras cujas leis orgânicas estão previstas na Constituição Federal, magistratura, Ministério Público, Advocacia Pública, Defensorias e Tribunais de Contas, excluindo as demais carreiras do serviço público até que sobrevenha a lei nacional, essa aparente limitação não reduz o impacto prático da decisão. São exatamente as carreiras alcançadas pela tese as que concentram os maiores percentuais de extrapolação do teto. Nesse sentido, a intervenção do STF, embora parcial em seu escopo subjetivo, incide sobre o núcleo do problema: as carreiras responsáveis pela maior parte dos bilhões pagos acima do teto em 2025.

6. CONCLUSÃO

O percurso analítico desenvolvido ao longo deste trabalho permite confirmar, com respaldo normativo, jurisprudencial e empírico, a hipótese central que orientou a pesquisa: o teto remuneratório previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988 tem sido sistematicamente ineficaz diante da proliferação de verbas classificadas como indenizatórias, que funcionam, na prática, como mecanismo de contorno normativo do limite constitucional, configurando burla à Constituição e violação estrutural aos princípios da moralidade, da legalidade e da isonomia administrativa.

A análise histórica do dispositivo constitucional revelou que sua ineficácia não é acidental. A Emenda Constitucional n.º 47/2005, ao introduzir o §11 ao artigo 37, criou uma exceção necessária para proteger verbas genuinamente ressarcitórias, mas o fez sem fixar critérios objetivos ou delegar a regulamentação a prazo determinado. Esse vácuo normativo de duas décadas foi preenchido criativamente por resoluções do Conselho Nacional de Justiça, deliberações de tribunais estaduais e acordos administrativos que expandiram o conceito de indenizatório até esvaziá-lo de qualquer conteúdo material. O teto constitucional, como resultado, converteu-se no que a diretora-executiva da Transparência Brasil, Juliana Sakai, denominou com precisão: um instrumento meramente decorativo, enunciado na Constituição, mas neutralizado na prática.

Os princípios do Direito Administrativo examinados no capítulo terceiro fornecem o parâmetro jurídico para o juízo de invalidade desse sistema. O princípio da legalidade, violado pela criação de verbas remuneratórias por atos infralegais; o da moralidade, afrontado pelo comportamento de órgãos que em causa própria contornaram deliberadamente uma limitação constitucional que deveriam observar; o da impessoalidade, comprometido pela assimetria entre as carreiras do sistema de Justiça e o restante do funcionalismo; o da eficiência, sacrificado pela fragmentação opaca de dezenas de rubricas de fiscalização precária; e a isonomia, flagrantemente violada pela capacidade de determinadas carreiras de autodesignarem verbas indenizatórias por meio de seus próprios conselhos normativos. Esses princípios não operam isoladamente: o fenômeno dos supersalários os viola todos, simultaneamente, o que revela a profundidade da desordem constitucional.

Os dados empíricos analisados no capítulo quinto traduzem em números a dimensão do problema. R\$ 10,7 bilhões pagos acima do teto em 2025, com 98% dos magistrados ultrapassando o limite constitucional em ao menos um mês do ano; um juiz brasileiro que no topo da carreira recebe até seis vezes mais do que seus pares portugueses e quatro vezes mais que magistrados de cortes constitucionais alemãs, francesas e norte-americanas; um sistema de Justiça que consome 1,55% do PIB nacional, contra uma média internacional de 0,37%. Esses números não admitem relativização: evidenciam uma distorção estrutural que, além de contrariar a Constituição, compromete a credibilidade das instituições públicas e a percepção social de justiça.

A tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal em 25 de março de 2026 representa um avanço significativo e historicamente inédito no enfrentamento do problema. Ao vedar verbas não previstas em lei ordinária de caráter nacional, impor o limite percentual de 35% para o somatório das parcelas indenizatórias mensais, suspender os pagamentos retroativos e conferir ao CNJ papel fiscalizatório estrutural, o STF reconheceu expressamente o que este trabalho demonstrou: a ineficácia do teto não decorre de obscuridade interpretativa, mas de uma arquitetura institucional deliberadamente construída para contorná-lo. Não obstante, a própria Corte reconheceu os limites de sua intervenção, a solução definitiva exige lei nacional do Congresso, sem a qual o teto permanecerá sujeito a novas tentativas de erosão.

É aqui que reside o ponto mais frágil do sistema após o julgamento de 2026: a dependência de uma solução legislativa que o Congresso Nacional demonstrou, ao longo de uma década de tramitação do projeto de lei dos supersalários, atualmente identificado como PL 2.721/2021, enorme dificuldade em produzir. O paradoxo é evidente, o mesmo Poder Legislativo que deve editar a lei nacional exigida pela EC 135/2024 aprovou, em fevereiro de 2026, novos mecanismos de remuneração extrateto para seus próprios servidores. A captura corporativa que o STF tentou romper pela via jurisdicional encontra no Congresso um ambiente político ainda resistente à reforma estrutural.

A conclusão que se impõe, portanto, é de que o enfrentamento definitivo dos supersalários no Judiciário requer a convergência de três frentes simultâneas: a manutenção e o aprofundamento da jurisprudência restritiva do STF; a aprovação pelo Congresso de lei nacional que adote critérios objetivos, cumulativos e taxativos

para a definição de verbas indenizatórias, recusando o modelo de listagem ampla que caracterizou o PL 2.721/2021; e a transformação da cultura institucional que, por décadas, tratou o teto constitucional não como limite intransponível, mas como patamar mínimo a ser constantemente suplementado. Sem essa tríplice convergência, o risco concreto é o de que o ciclo se repita: nova engenharia normativa, novos rótulos para os mesmos penduricalhos, nova erosão do limite constitucional.

No desenho dessa futura legislação nacional, os parâmetros técnicos formulados pelo Movimento Pessoas à Frente oferecem uma matriz de integridade indispensável para blindar o sistema contra novos casuísmos. Propõe-se, portanto, que a necessária lei regulamentadora condicione a validade de qualquer parcela indenizatória à observância cumulativa de três requisitos fundamentais: em primeiro lugar, a natureza estritamente reparatória, destinada exclusivamente a ressarcir o servidor por despesas reais incorridas no exercício da função pública; em segundo lugar, o caráter essencialmente eventual e transitório, vedando-se a incorporação automática em bases mensais e exigindo-se um horizonte temporal limitado com análise caso a caso; e, por fim, a estrita reserva legal, estabelecendo que tais verbas só possam ser criadas por lei em sentido estrito, fulminando qualquer possibilidade de instituição autônoma por atos administrativos infralegais.

O teto do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal não é uma norma técnica de gestão orçamentária. É uma escolha do poder constituinte derivado pela moralidade republicana, pela isonomia entre os que servem ao Estado e pela responsabilidade fiscal com os recursos de toda a sociedade. Fazê-lo valer, portanto, não é apenas uma questão de direito administrativo é uma questão de legitimidade democrática.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Manoela; SALOMÃO, Mateus. Magistrada reclama do corte de penduricalhos: 'regime de escravidão'. **Metrópoles**, Brasília, 20 abr. 2026. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/manoela-alcantara/magistrada-reclama-do-corte-de-penduricalhos-regime-de-escravidao>. Acesso em: 24 maio 2026.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5. ed. alemã. São Paulo: Malheiros, 2008.

BORGES, Gabriel Ferreira. PGR pede ao STF para incluir auxílio-alimentação entre 'penduricalhos' liberados. **O Tempo**, Belo Horizonte, 18 maio 2026. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/judiciario/2026/5/18/pgr-pede-ao-stf-para-incluir-auxilio-alimentacao-entre-penduricalhos-liberados>. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 2.721, de 2021**. Identifica, nos termos do §11 do art. 37 da Constituição Federal, as parcelas não sujeitas ao limite remuneratório previsto no inciso XI do caput e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2295884>. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 3.328, de 2025**. Dispõe sobre verbas indenizatórias para fins do teto remuneratório e do aprimoramento da fiscalização financeira da Administração Pública e do controle do gasto público, conforme o previsto respectivamente nos artigos 37, XI, § 11, e 163, V, da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2534271>. Acesso em: 25 maio 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **COFOG – Despesas por Função do Governo Geral**: 2024. Brasília: Tesouro Nacional, 12 dez. 2025. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/cofog-despesas-por-funcao-do-governo-geral/2024/114>. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 968.646/SC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 25 mar. 2026. Publicação: 8 maio 2026. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=RE%20968646&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=AP>. Acesso em: 19 maio 2026.

FERNANDES, Adriana; GALDEANO, Luany. Brasil é 1º lugar mundial em pagamento de supersalários para servidores públicos. **O Tempo**, Belo Horizonte, 26 nov. 2025. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/economia/2025/11/26/brasil-e-1-lugar-mundial-em-pagamento-de-supersalarios-para-servidores-publicos>. Acesso em: 20 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **2º Censo do Poder Judiciário**: perfil sociodemográfico de magistrados e servidores. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/relatorio-do-censo-de-2023.pdf>. Acesso em: 20 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 133, de 21 de junho de 2011**. Dispõe sobre a simetria constitucional entre a Magistratura e o Ministério Público e a equiparação de vantagens. Brasília, DF: CNJ, 2011. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/codigo/resolucao-no-133-de-21-de-junho-de-2011/>. Acesso em: 24 maio 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FALCÃO, Márcio. Dino critica 'vale-tudo' na concessão de benefícios para juízes e suspende pagamento de verba para magistrado de MG. **G1**, Brasília, 10 fev. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/02/10/dino-critica-vale-tudo-na-concessao-de-beneficios-para-juizes-e-suspende-pagamento-de-verba-para-magistrado-de-mg.ghtml>. Acesso em: 23 maio 2026.

GALDEANO, Luany; FERNANDES, Adriana. **Supersalários de juízes não garantem produtividade em tribunais**. Folha de S.Paulo, São Paulo, 15 mar. 2026. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2026/03/supersalarios-de-juizes-nao-garantem-produtividade-em-tribunais.shtml>. Acesso em: 20 maio 2026.

GALZO, Wesley. Integrantes da AGU faturam R\$ 6,1 bilhões em honorários em 2025 e Messias leva fatia de R\$ 700 mil. **Terra**, 24 mar. 2026. Política. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/integrantes-da-agu-faturam-r-61-bilhoes-em-honorarios-em-2025-e-messias-leva-fatia-de-r-700-mil,b476c177e22d124bfb31785deeb4847kwievv2.html>. Acesso em: 30 maio 2026.

GUEDES-REIS, Sérgio. **Benchmark internacional sobre teto salarial no setor público**. São Paulo: Movimento Pessoas à Frente; República.org, nov. 2025. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2025/11/Benchmark-Internacional-Sobre-Teto-Salarial-no-Setor-Publico-2025.pdf>. Acesso em: 20 maio 2026.

JUIZ diz ganhar menos que médico do SUS e que abandonará carreira. **Migalhas**, 29 mar. 2026. Quentes. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/452846/juiz-diz-ganhar-menos-que-medico-do-sus-e-que-abandonara-carreira>. Acesso em: 26 maio 2026.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça. Conselho de Magistratura. **Provimento n.º 36, de 17 de dezembro de 2024**. Autoriza o pagamento excepcional de auxílio-alimentação no valor de R\$ 10.055,00 para o mês de dezembro de 2024. Cuiabá: TJMT, 2024. Publicado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso em 18 dez. 2024. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2024/12/21D333DFCA57C2_PROVIMENTOTJMTCMN36.pdf. Acesso em: 24 maio 2026.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDES, Adriana. TJMT paga bônus de R\$ 100 mil a magistrados e gasto chega a R\$ 28 mi; veja os valores de cada um. **Éh Fonte**, 8 jan. 2026. Disponível em: <https://ehfonte.com.br/ehnoticia/tjmt-paga-bonus-de-r-100-mil-a-magistrados-e-gasto-chega-a-r-28-milhoes/>. Acesso em: 5 jun. 2026.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. (Série IDP).

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Além do teto**: a corrida para além do teto: supersalários, verbas indenizatórias e a necessidade de resgate da autoridade constitucional. Nota Técnica. [S. l.], jun. 2025. Disponível em: https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2025/07/MPaF_NOTAS_TECNICA_SUPERSALARIOS_JUN_2025_tteste-2.pdf. Acesso em: 26 maio 2026.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

REAJUSTE e gratificação para servidores do Legislativo vão custar R\$ 790 milhões. **InfoMoney**, São Paulo, 5 fev. 2026. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/reajuste-e-gratificacao-para-servidores-do-legislativo-vao-custar-r-790-milhoes>. Acesso em: 20 maio 2026.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA JUNIOR, Israel Nonato da. O teto sob ataque: a resistência do TJ/SP. **Migalhas**, São Paulo, 19 fev. 2026. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/449824/o-teto-sob-ataque-a-resistencia-do-tj-sp>. Acesso em: 24 maio 2026.

THOR, Lázaro. Presidente do TJMT que deu "vale-ceia" de R\$ 10 mil recebeu bônus natalino de R\$ 640 mil. **VGN Jur**, Várzea Grande, 19 dez. 2023. Disponível em: <https://www.vgnoticias.com.br/vgnjur/presidente-do-tjmt-que-deu-vale-ceia-de-r-10-mil-recebeu-bonus-natalino-de-r-640-mil/125075>. Acesso em: 2 jun. 2026.

TRANSPARÊNCIA BRASIL; REPÚBLICA.ORG. **Tribunais de Justiça pagaram ao menos R\$ 10,7 bi acima do teto constitucional em 2025**. [S. l.]: Transparência Brasil, mar. 2026. Disponível em: https://backend.transparencia.org.br/wp-content/uploads/2026/03/tjs_pagaram_10_bi_lhoes_extrateto_2025.pdf. Acesso em: 6 jun. 2026.