

Transparência remuneratória da magistratura e do Ministério Público: o modelo nacional de uniformização e controle firmado nos Temas 966 e 976 pelo Supremo Tribunal Federal

Thiago Pinheiro Lima

A controvérsia sobre os limites da remuneração no setor público acompanha a história constitucional brasileira recente. Nos debates da Assembleia Constituinte, por exemplo, houve menções a supersalários recebidos por alguns servidores públicos, denominados à época de "marajás" do funcionalismo público¹. Refletindo essa preocupação, o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988, em sua redação originária, determinava que a lei fixasse não apenas o limite máximo, o chamado "teto", mas também a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, em cada Poder e esfera federativa, os limites correspondentes à remuneração das respectivas autoridades de referência.

A mesma preocupação transparecia no art. 37, inciso XII – que veda vencimentos do Legislativo e do Judiciário superiores aos pagos pelo Executivo – e, de modo mais incisivo, no art. 17 do ADCT, que determinou a redução imediata das remunerações e proventos percebidos em desacordo com a Constituição, vedada a invocação de direito adquirido ou a percepção de excesso a qualquer título.

Com o passar dos anos, no entanto, essa solução mostrou-se insuficiente, o que motivou a alteração do inciso XI do art. 37 em duas oportunidades, de forma a consignar expressamente qual seria esse limite máximo. Em um primeiro momento, adotou-se o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal – STF como teto único nacional, aplicável não apenas aos servidores em sentido estrito, mas também aos membros de qualquer dos Poderes e aos demais agentes políticos (Emenda Constitucional nº 19/1998). Essa fórmula, porém, permaneceu por anos sem eficácia prática, pois o subsídio dos Ministros do STF dependia de lei de iniciativa conjunta dos dirigentes dos três Poderes, que nunca foi editada.

Posteriormente, mantido o teto geral, a EC nº 41/2003 restabeleceu, nos âmbitos estadual, distrital e municipal, limites máximos por Poder – os chamados "subtetos" – e

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *RE 1.059.466*, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 25/03/2026 conjuntamente com o referendo na Medida Cautelar na ADI 6.606/MG (Rel. Min. Gilmar Mendes), Rcl 88.319 (Rel. Min. Flávio Dino), ADI 6.601 (Rel. Min. Alexandre de Moraes), ADI 6.604 (Rel. Min. Cristiano Zanin), RE 968.646 (Rel. Min. Alexandre de Moraes), DJe de 08/05/2026, p. 54. Embora se trate de um voto conjunto, existem pequenas diferenças de paginação nos acórdãos proferidos em cada um dos processos. Por isso, a fim de conferir clareza à exposição, todas as menções a páginas deste voto neste artigo corresponderão ao acórdão proferido no RE 1.059.466, o qual será citado, de forma abreviada, do seguinte modo: BRASIL. RE 1.059.466, *op. cit.*

suprimiu a exigência de iniciativa conjunta, viabilizando a fixação do subsídio dos Ministros do STF pela Lei nº 11.143/2005. Para o Judiciário estadual, o subteto passou a corresponder ao subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a 90,25% do subsídio dos Ministros do STF – limite expressamente extensivo aos membros do Ministério Público², aos Procuradores e aos Defensores Públicos. A EC nº 47/2005 permitiu, ainda, que Estados e Distrito Federal adotassem esse valor como subteto único, ressalvados os subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores, completando a disciplina vigente até os dias atuais³.

Além disso, o art. 39, § 4º, CF/88 (incluído pela EC nº 19/1998) também determina que os membros de Poder, os detentores de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais receberão remuneração “exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI”.

Note-se que a expressão “subsídio” possuía outra conotação nas constituições brasileiras anteriores: era a remuneração paga a titulares de mandato eletivo, em uma parcela fixa e outra variável, correspondente ao número de sessões de votação da respectiva casa legislativa e ao comparecimento a elas.⁴ Na ordem constitucional vigente, porém, como anota José Afonso da SILVA, o subsídio

“difere substancialmente daquele tipo referido acima, porque (a) não é forma de retribuição apenas a titulares de mandato eletivo; (b) tem natureza de remuneração, é mesmo considerado pelo atual texto constitucional uma *espécie remuneratória*; (c) é fixado em parcela única. O subsídio é obrigatório ou facultativo. É *obrigatório* para detentores de *mandato eletivo* federal, estadual e municipal (presidente e vice-

² No âmbito ministerial, esse desenho foi explicitado pela Resolução CNMP nº 9/2006, que fixou o teto do Ministério Público da União no subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal e o dos Ministérios Públicos estaduais em 90,25% desse valor, reafirmando, ainda, a natureza de parcela única do subsídio.

³ Ao apreciar o RE 606.358, sob o rito da repercussão geral (Tema 257), o STF fixou a seguinte tese: “Computam-se para efeito do teto remuneratório do art. 37, XI, da Constituição da República, também os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público, dispensada a restituição dos valores recebidos em excesso e de boa-fé até o dia 18 de novembro de 2015.” Por sua vez, no julgamento do RE 609.381/GO, também sob o rito da repercussão geral (Tema 480), a Corte fixou entendimento vinculante de que “O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior. Os valores que ultrapassam os limites estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos.”

⁴ HORBACH, Carlos Bastide. Comentário ao artigo 39. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio K.; LEONCY, Léo F. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3ª Ed. São Paulo: SaraivaJur/Almedina/IDP, 2023, p. 993 de 2567.

presidente da República, governador e vice-governador de Estado e do Distrito Federal e prefeitos municipais; senadores, deputados e vereadores), para ministros de Estado, secretários de Estado e de Municípios, membros do Poder Judiciário (ministros, desembargadores e juízes), membros dos Tribunais de Contas (por força das remissões contidas nos arts. 73, § 3º, e 75), membros do Ministério Público Federal e Estadual, advogados da União, procuradores de Estado e do Distrito Federal, defensores públicos e servidores policiais civis ou militares (cf. arts. 27, § 2º; 28, § 2º; 29, V e VI; 39, § 4º; 48, XV; 49, VII e VIII; 93, V; 128, § 5º, I, 'c'; 135 e 144, § 9º, de acordo com enunciado da Emenda Constitucional 19/1998) (...)

O conceito de 'parcela única' há de ser buscado no contexto temporal e histórico e no confronto do § 4º do art. 39 com outras disposições constitucionais, especialmente o § 3º do mesmo artigo. Sendo uma espécie remuneratória de trabalho permanente, significa que é pago periodicamente (...) Historicamente, 'subsídio' era uma forma de retribuição em duas parcelas: uma fixa e outra variável. Se a Constituição não exigisse parcela única, expressamente, essa regra prevaleceria.”⁵

Tratar-se-ia, portanto, de regra bem direta, que não suscitaria maiores dificuldades, não fosse o disposto no § 11 do artigo 37 da CF/88 (incluído pela EC nº 47/2005), que excluía do teto, até o advento da EC nº 135/2024, “as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei”⁶. O que se viu a partir de então foi uma profusão de vantagens sob rótulo indenizatório, parte das quais representava verdadeiro incremento remuneratório concedido aos servidores para além do limite estabelecido no artigo 37, XI.⁷ Registre-se, desde logo, que não se está a reputar irregular tudo o que se praticou nesse período: como se verá adiante, diversas dessas parcelas tinham amparo em lei formal e tiveram sua legitimidade confirmada pelo próprio Supremo Tribunal Federal.

Somou-se a esse quadro o fato de que algumas carreiras buscaram e lograram a equiparação com outras carreiras, tanto quanto às vantagens e gratificações quanto ao teto remuneratório aplicável, sob o fundamento de simetria, neste caso pela via judicial.⁸

⁵ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 11ª Ed. São Paulo: Jus Podivm, 2025, pp. 328-329 (grifos no original).

⁶ Note-se que parcelas e verbas indenizatórias possuem natureza bastante delimitada pelo Direito. Segundo Paulo MODESTO, em artigo que é citado pela Ministra Cármen Lúcia no voto proferido na ADI 5.114, “o conceito de indenização não é elástico, vago ou fluído na medida do conceito das famosas ‘vantagens pessoais’. As indenizações são valores ou vantagens pecuniárias que apresentam as seguintes *características definitórias*: a) são *eventuais* (não são necessárias, ou inerentes, ao exercício do cargo público, mas decorrentes de fatos ou acontecimentos especiais previstos na norma); b) são *isoladas*, não se incorporando ou integrando aos vencimentos, subsídios ou proventos para qualquer fim; c) são *compensatórias*, pois estão sempre relacionadas a acontecimentos, atividades ou despesas extraordinárias feitas pelo servidor ou agentes pelo exercício da função; d) são *referenciadas a fatos* e não à pessoas do servidor.” (MODESTO, Paulo. Teto Constitucional de Remuneração dos agentes públicos: Uma crônica de mutações e emendas constitucionais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº 222, out./dez. 2000, pp. 11-12).

⁷ Conforme observado pelo Ministro Alexandre de Moraes em antecipação ao voto conjunto, em 2026 foram mapeadas “mais de mil rubricas de verbas, vantagens, em relação a todo o Poder Judiciário. Acabou havendo abusos, sejam por leis estaduais, sejam resoluções, sejam medidas administrativas” (BRASIL. RE 1.059.466, *op. cit.*, p. 42).

⁸ Como exemplo, cita-se o ARE 1.514.053 AgR (Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 06/08/2025, DJe de 01/10/2025), no qual se decidiu que “o teto remuneratório das carreiras jurídicas previstas na Seção II, do Título

Ao longo dos anos, o STF foi chamado a se manifestar sobre muitas dessas verbas e pretensões de equiparação, aferindo a sua constitucionalidade caso a caso – exame do qual resultou tanto a invalidação de rubricas incompatíveis com a natureza indenizatória quanto a confirmação da legitimidade de outras, harmônicas com o regime de subsídio.⁹ Alguns posicionamentos consolidados no bojo desta farta jurisprudência deram ensejo à edição de súmulas, como a Súmula Vinculante 37, segundo a qual não cabe ao Poder Judiciário aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia, resultado da conversão da Súmula 681 do Tribunal.

Paralelamente, amadureceu a percepção de que a publicidade dos atos administrativos, princípio constitucional expresso (art. 37, *caput*, CF/88) e pressuposto do controle social da Administração Pública, também se aplicava às remunerações de agentes públicos. Esse dever de transparência, por sua vez, foi progressivamente densificado por normas constitucionais – como o artigo 39, § 6º, CF/88, introduzido pela EC nº 19/98 –, legislação infraconstitucional, atos regulamentares e construção jurisprudencial.

Além do art. 5º, inciso XXXIII e do art. 37, § 3º, inciso II, CF/88, que consagram o direito de acesso à informação de interesse coletivo ou geral, foi editada a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), cujo art. 8º exige dos órgãos e entidades públicas a divulgação ativa de “*informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas*”, sendo essa previsão interpretada pela jurisprudência e pela doutrina como abrangente da remuneração nominal dos servidores públicos, conforme decidido pelo STF no

IV da Constituição Federal – procuradores dos Estados e Municípios – são idênticos e correspondem ao mesmo teto salarial dos Desembargadores estaduais, que, nos termos do artigo 37, XI, é o teto remuneratório dos Ministros do STF, pois se inserem nas funções essenciais à Justiça. 3. Não se pode excluir dessa interpretação constitucional a Defensoria Pública, que, igualmente, está prevista como função essencial à Justiça, na Seção III, do mesmo Título IV, da Constituição Federal de 1988.”

⁹ Nesse ponto, fiquemos apenas com alguns precedentes citados no voto conjunto. Na ADI 4.941 (Rel. Min. Teori Zavascki, julgada em 14/08/2019, DJe de 07/02/2020), o STF declarou a constitucionalidade da “gratificação de dedicação exclusiva” paga a servidores da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, ao fundamento de que “o servidor público que exerce funções extraordinárias ou labora em condições diferenciadas pode receber parcela remuneratória além do subsídio”, porquanto a “interpretação sistemática do artigo 39, §§ 3º, 4º e 8º, da CRFB, permitem o pagamento dos direitos elencados no primeiro parágrafo citado”. Por sua vez, ao apreciar o RE 650.898 sob o rito da repercussão geral (Tema 484), a Corte afirmou a compatibilidade do regime do subsídio com o pagamento de “décimo terceiro salário e terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores”. Na mesma oportunidade, porém, declarou a inconstitucionalidade do pagamento de “verba de representação”, pois possuía natureza remuneratória, “independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória”. Isso porque “para que se tipifique um gasto como indenizatório, não basta que a norma assim o considere. É indispensável que a dicção formal da norma guarde compatibilidade com a real natureza desse dispêndio. E indenização é conceito jurídico com alcance bastante determinado na sua formulação”. Por fim, na ADI 7.402 (Rel. Min. André Mendonça, julgada em 24/02/2025, DJe de 17/03/2025), o STF partiu das premissas que informaram as teses fixadas no RE 650.898 para declarar a inconstitucionalidade de legislação goiana que previa que, caso o somatório de remunerações ultrapassasse o teto previsto no art. 37, XI, CF/88, a parcela excedente teria natureza indenizatória.

julgamento do ARE 652.777 (Tema 483 da repercussão geral)¹⁰.

No plano institucional, a implementação concreta desses deveres de transparência ocorreu por meio de atos regulamentares editados pelos órgãos nacionais de controle administrativo. No Poder Judiciário, destacam-se a Resolução nº 102/2009 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, relativa à divulgação dos quadros de pessoal e estruturas remuneratórias, a Resolução CNJ nº 151/2012, que determinou a divulgação nominal das remunerações, e a Resolução CNJ nº 215/2015, que disciplinou a aplicação da LAI no âmbito judicial. No Ministério Público, destacam-se as Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP nº 86/2012, que instituiu o Portal da Transparência do Ministério Público, e nº 89/2012, que regulamentou a aplicação da LAI no âmbito ministerial.

Não obstante todas essas medidas, persistia acentuada heterogeneidade classificatória entre os diversos ramos e unidades dessas instituições. Verbas substancialmente idênticas recebiam denominações distintas, enquanto parcelas diversas eram frequentemente agrupadas sob nomenclaturas semelhantes. A fragmentação terminológica dificultava a comparabilidade nacional dos dados, comprometia a rastreabilidade dos pagamentos e reduzia a efetividade dos mecanismos de controle administrativo e social.

É sintomática desse fenômeno a repercussão alcançada por reportagens jornalísticas que chamaram a atenção para os “supersalários” pagos no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público. Com mais ou menos incorreções, o fato é que essas notícias – que muitas vezes se limitavam a confrontar o montante bruto pago aos servidores com o valor do subsídio dos Ministros do STF, sem levar em consideração os permissivos constitucionais e legais para pagamentos acima deste parâmetro – ampliaram decisivamente a visibilidade pública do problema, tornando efetivo um juízo crítico que os instrumentos formais de transparência, embora já disponíveis, não haviam sido capazes de propiciar.

No início de 2026, a constatação do pagamento generalizado de remunerações acima do teto constitucional fez com que o Plenário do STF procedesse ao julgamento conjunto, e paradigmático, da Rcl 88.319 (de relatoria do Ministro Flávio Dino), das ADIs 6.601, 6.604 e 6.606 (de relatoria dos Ministros Alexandre de Moraes, Cristiano Zanin e Gilmar Mendes, respectivamente) e dos REs 1.059.466 e 968.646 (ambos de relatoria do Ministro Alexandre de

¹⁰ Na ocasião, fixou-se a seguinte tese: “É legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ARE 652.777, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 23/04/2015, DJe de 01/07/2015).

Moraes), do qual resultou a tese vinculante do Tema 966 (e do Tema 976).¹¹ Adianta-se, desde logo, a tese aqui sustentada: mais do que disciplinar parcelas remuneratórias, o julgamento promoveu verdadeiro reposicionamento dogmático do princípio da publicidade remuneratória (art. 37, *caput* e § 3º, CF/88), articulando a reserva de lei nacional para a criação de verbas indenizatórias com a uniformização administrativa a cargo do CNJ e do CNMP.

Algumas críticas podem ser feitas em relação a essa decisão. Talvez a mais pertinente delas seja o elevado grau de ativismo judicial¹², já que as teses fixadas extrapolam – e muito – os limites dos pedidos formulados nos processos em julgamento. O próprio Ministro Gilmar Mendes reconhece esse ativismo, pontuando, em defesa da Corte, a urgência de uma solução para o problema *vis-à-vis* a incapacidade de se obter uma solução “ortodoxa” – vale dizer, a edição da lei federal, de caráter nacional, a que se refere a nova redação do § 11 do art. 37 CF/88 – a curto prazo.¹³

Há ainda a crítica mais conhecida do público geral, que consiste na elevação, na prática, que a decisão promove no teto remuneratório das carreiras de Estado¹⁴. A objeção foi respondida, no curso dos debates, de forma pragmática: ainda que não se trate da melhor solução, a disciplina fixada representaria uma melhora substancial em relação ao cenário existente até então, além de se tratar de regulamentação transitória.¹⁵

Opta-se, neste ponto, por deixar essas considerações de lado para desenvolver o ponto acima anunciado: o grande avanço trazido pelas teses firmadas pelo STF e pelas medidas que

¹¹ Na Rcl 88.319 discutia-se a natureza remuneratória dos honorários de sucumbência devidos ao Município de Praia Grande e a necessidade de destinação integral aos membros da carreira, observando-se, como limite máximo, o subsídio dos Ministros do STF. Nas ADIs 6.601, 6.604 e 6.606, todas propostas pelo Procurador-Geral da República, impugnavam-se leis estaduais que fixavam o subsídio de Procuradores de Justiça e de Desembargadores dos Tribunais de Justiça em 90,25% do subsídio dos Ministros do STF, ao argumento de violação aos arts. 25, *caput*, 37, X e XIII, e 39, § 1º, CF/88. No RE 968.646, o tema da repercussão geral consistia na “equiparação do valor das diárias devidas a membros do Ministério Público e do Poder Judiciário”. Por fim, no RE 1.059.466, o tema de repercussão geral era a “isonomia entre as carreiras da magistratura e do Ministério Público: direito dos juízes do Poder Judiciário da União à licença-prêmio (ou à indenização por sua não fruição).”

¹² Por ativismo judicial, entende-se a “ultrapassagem das linhas demarcatórias da função jurisdicional, em detrimento principalmente da função legislativa, mas, também, da função administrativa e, até mesmo, da função de governo. Não se trata do exercício desabrido da legiferação (ou de outra função não jurisdicional), que, aliás, em circunstâncias bem delimitadas, pode vir a ser deferido pela própria Constituição aos órgãos superiores do aparelho judiciário, e sim da descaracterização da função típica do Poder Judiciário, com incursão insidiosa sobre o *núcleo essencial* de funções constitucionalmente atribuídas a outros Poderes” (RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial: Parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 116-117 – grifos no original).

¹³ BRASIL. RE 1.059.466, *op. cit.*, pp. 130 e ss.

¹⁴ Nesse sentido, vide MAIA, Flávia. STF forma maioria para liberar parte do pagamento dos penduricalhos a juízes e promotores. *JOTA*, 27/06/2026. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-forma-maioria-para-liberar-parte-do-pagamento-dos-penduricalhos-a-juizes-e-promotores>. Acesso em: 29/06/2026.

¹⁵ BRASIL. RE 1.059.466, *op. cit.*, pp. 173 e ss.

se seguiram, mas que, no nosso sentir, não têm recebido a devida atenção. Mais precisamente, elas não constituem mera resposta retórica à pressão social pelos chamados “penduricalhos”, mas verdadeiro reposicionamento dogmático do princípio da publicidade remuneratória (art. 37, *caput* e § 3º, CF/88), com efeitos diretos sobre o controle do teto constitucional para o futuro. Isso se dá, essencialmente, por meio da articulação entre a reserva de lei federal nacional para a criação de verbas indenizatórias (art. 37, § 11, CF/88) e a uniformização administrativa pelo CNJ e pelo CNMP, densificando a normatividade da transparência ativa, sem que isso represente invasão ou usurpação de competências legislativas próprias do Congresso Nacional.

Para tanto, propõe-se neste artigo uma análise dos principais argumentos trabalhados pela Corte e das normas vinculantes resultantes do julgamento dos Temas 966 e 976 do STF. Já os desdobramentos administrativos desta decisão, a cargo do CNJ e do CNMP e decisivos para o alcance de uma verdadeira transparência remuneratória das carreiras da Magistratura e do Ministério Público, serão examinados em um próximo artigo, também nesta coluna, ocasião em que serão ponderados os principais acertos e desafios trazidos por esse novo arcabouço normativo.

De um ponto de vista estrutural, o voto conjunto subscrito pelos Ministros organiza-se em sucessivos blocos argumentativos, dos quais se pode extrair a premissa central da qual partiram os Ministros Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes, Cristiano Zanin e Flávio Dino, a saber: a EC nº 19/1998 instituiu modelo constitucional de remuneração por subsídio em parcela única, o qual não foi concebido como simples técnica de limitação remuneratória, mas como instrumento de transparência, racionalidade administrativa e uniformidade; a multiplicação de parcelas acessórias ao longo das últimas décadas teria progressivamente afastado o sistema dessa lógica originária, exigindo a reconstrução dos parâmetros constitucionais de remuneração das carreiras jurídicas de Estado.

Segundo a interpretação adotada no voto conjunto, a alteração promovida pela EC nº 135/2024 no art. 37, § 11, CF/88 não eliminou a necessidade de estrita reserva legal nacional para definição das parcelas excluídas do teto, exigência que, na leitura da Corte, já decorreria do regime instituído pela EC nº 19/1998. Ao contrário, tão somente reforçou a centralidade do Congresso Nacional na disciplina remuneratória: tratou-se, em verdade, de fixação da “competência legislativa da União para editar norma de caráter nacional que preveja as hipóteses e os parâmetros para se configurar uma verba como indenizatória”, conforme viria a ser consagrado no item 9 da tese de repercussão geral.

Sob essa perspectiva, o art. 3º da EC nº 135/2024¹⁶ não pode ser interpretado como autorização para a manutenção ou mesmo ampliação das hipóteses descentralizadas de exclusão do teto constitucional. Em primeiro lugar, porque, se tais hipóteses eram materialmente inconstitucionais à época da sua edição, não poderiam ter esse vício convalidado por obra do legislador constituinte derivado.¹⁷ Em segundo lugar, porque o intuito da EC nº 135/2024 consiste justamente em reforçar a disciplina nacional uniforme sobre a matéria.

A consequência dogmática mais relevante dessa parte do julgamento foi justamente a reafirmação de que vantagens remuneratórias não podem ser criadas ou ampliadas por resoluções administrativas, atos autônomos ou legislação estadual fragmentária.

O voto conjunto também se apoia em diagnóstico empírico expressivo acerca da expansão remuneratória verificada nos últimos anos. Os relatores mencionam dados de pagamentos acima do teto constitucional em larga escala no Judiciário e no Ministério Público,¹⁸ vinculando o fenômeno à ausência de uniformidade normativa e à proliferação de rubricas indenizatórias heterogêneas. O problema é descrito não apenas como desvio financeiro, mas como crise de transparência institucional e de comparabilidade dos dados remuneratórios.

Ao final, a Corte não se limitou à resolução das controvérsias colocadas nos processos que serviram de paradigma, mas formulou regime normativo transitório de alcance nacional, disciplinando limites remuneratórios, parcelas indenizatórias admissíveis, mecanismos de transparência e competências institucionais de controle.

Em primeiro lugar, reafirmou a equiparação constitucional dos regimes remuneratórios da Magistratura e do Ministério Público, com fundamento no art. 129, § 4º, CF/88 – o que constituía a questão efetivamente colocada nos Temas 966 e 976 da repercussão geral.

¹⁶ Assim dispõe o art. 3º da EC nº 135/2024: “Enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional, aprovada pelo Congresso Nacional, a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* do referido artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas na legislação.”

¹⁷ BRASIL. RE 1.059.466, *op. cit.*, pp. 63 e ss.

¹⁸ Nesse sentido, nos debates, o Ministro Flávio Dino pondera que tem “acompanhado notícias de jornais e revistas que tratam de gastos e mais gastos. Uma entidade denominada República.org, entre outras, estimou que haveria um gasto da ordem de R\$20 bilhões por ano em “penduricalhos”, nessas parcelas. O que ocorre, como acabou de dizer o Ministro Alexandre, é que não partimos do teto de R\$46 mil, mas sim do estudo do CNJ e do Supremo, liderado por Vossa Excelência, Ministro Fachin, que diz: o valor médio da remuneração bruta - isso está escrito, aliás, pela Comissão dos Três Poderes - apurada foi de R\$95.968,21. A conta do Ministro Alexandre conduz a isso, mostrando que, só na Magistratura e no Ministério Público, estamos falando de um resultado fiscal positivo, ou seja, diminuição de gasto da ordem de mais ou menos 30%, fora os impactos em Tribunais de Contas, Defensorias, etc. É algo muito significativo” (BRASIL. RE 1.059.466, *op. cit.*, p. 44).

Além disso, como as ADIs 6.601 e 6.604 tinham por objeto normas estaduais que vinculavam subsídios de membros do Tribunal de Justiça, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público de Contas a percentual do subsídio dos Ministros do STF – equiparando, portanto, o regime remuneratório dessas carreiras –, o Tribunal acabou por se debruçar especificamente sobre a questão.

Nesse tópico, entendeu a Suprema Corte que o artigo 73, § 3º, CF/88 possibilita essa equiparação no plano federal, ao determinar que “os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça”. Por sua vez, em decorrência do art. 75 CF/88, a jurisprudência da Suprema Corte “é pacífica em assinalar a obrigatoriedade da adoção, pelos Estados e pelo Distrito Federal, do modelo federal de organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União, como decorrência da aplicação do princípio da simetria, em relação a tudo aquilo que lhes for cabível”¹⁹, inclusive no que diz respeito à remuneração, razão pela qual a equiparação levada a efeito pelas legislações estaduais impugnadas é constitucional.²⁰

Ademais, em decisão monocrática posterior ao voto conjunto, o Ministro Flávio Dino ratificou que a autorização provisória para o pagamento da “parcela de valorização por tempo de antiguidade na carreira” aos membros da Magistratura e do Ministério Público, instituída pelas teses de repercussão geral 966 e 976, é extensiva aos membros da judicatura de contas, como decorrência direta da “simetria que a própria decisão paradigma reconheceu como de eficácia imediata, independente de intermediação normativa por lei complementar ou ordinária”²¹.

Retomando a enumeração, em segundo lugar, confirmou a plena incidência do teto constitucional previsto no art. 37, inciso XI, CF/88, para a Magistratura, o Ministério Público e os Tribunais de Contas, mantendo-o no valor correspondente ao subsídio dos Ministros do STF e vinculando sua revisão ao Congresso Nacional, com remissão expressa à Súmula Vinculante 37.

¹⁹ BRASIL. RE 1.059.466, *op. cit.*, p. 58.

²⁰ O item 12 do voto do Ministro Flávio Dino, mantido no acórdão, assenta: “No que se refere ao Ato 1, de 15.1.2019, do Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, que trata da remuneração dos membros do Tribunal de Contas e do Ministério Público de Contas, igualmente não incide a vedação constante no art. 37, inc. XIII, da CF” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 6.604, Rel. Min. Cristiano Zanin, voto do Min. Flávio Dino).

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 96.030 MC, Rel. Min. Flávio Dino, julgada em 06/07/2026, DJe de 07/07/2026.

Em terceiro lugar, conferiu interpretação restritiva ao art. 37, § 11, CF/88, na redação dada pela EC nº 135/2024, afirmando que somente lei nacional aprovada pelo Congresso poderá instituir parcelas indenizatórias excluídas do teto remuneratório. A decisão, portanto, afastou a possibilidade de criação fragmentada dessas parcelas por atos administrativos ou mesmo leis estaduais.

Em quarto lugar, enquanto não editada a lei nacional prevista pelo § 11 do art. 37, estabeleceu regime transitório exaustivo de parcelas admissíveis ao fixar rol taxativo de verbas indenizatórias permitidas.²² Paralelamente, vedou-se expressamente a manutenção de diversas rubricas então disseminadas no sistema de justiça.²³

Em quinto lugar, atribuiu ao CNJ e ao CNMP competência para uniformização nacional das rubricas remuneratórias, com finalidade explícita de publicidade, transparência e controle. O acórdão também determinou a divulgação mensal individualizada das remunerações percebidas por membros da Magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, sob responsabilidade pessoal do gestor por eventuais discrepâncias.

Por fim, conferiu às ações caráter estrutural permanente²⁴, autorizando inclusive

²² Segundo o item 5 do Tema 966, “somente poderão compor a remuneração da Magistratura e do Ministério Público as seguintes parcelas indenizatórias mensais e auxílios: 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; 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” (BRASIL. RE 1.059.466, *op. cit.*, pp. 5-6).

²³ Conforme item 7 do Tema 966, “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, licença 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” (BRASIL. RE 1.059.466, *op. cit.*, p. 7).

²⁴ Em outras palavras, o STF optou por lidar com a questão do teto remuneratório por meio de um processo, ordem ou ação estrutural. Segundo Carlos Alexandre de Azevedo Campos, “as ordens estruturais são comandos voltados a alcançar as mudanças institucionais que caracterizam a *public law litigation*. Não se trata apenas de determinar obrigações de fazer dirigidas às autoridades públicas para o cumprimento de prestações específicas. As *structural injunctions* voltam-se à reestruturação de instituições de governo que estão em mal funcionamento e às alterações sistêmicas necessárias a assegurar a tutela de direitos fundamentais, podendo alcançar medidas legislativas, administrativas, regulatórias e orçamentárias. São remédios transformativos: buscam reformas estruturais” (Processos Estruturais no Supremo Tribunal Federal: Requisitos de Legitimidade e de Eficiência e o Projeto de Lei nº 3/2025. *Revista Direito Público - RDP*, Brasília, vol. 22, n. 113, dez./mar. 2025, p. 2). Atualmente, tramitam

atuação monocrática dos relatores para implementação das premissas fixadas, revelando, assim, que o STF deixou de atuar apenas como intérprete do teto constitucional para assumir função de coordenação institucional do regime remuneratório das carreiras jurídicas de Estado.

Entre as contribuições individualizadas²⁵, destacou-se a intervenção do Ministro Alexandre de Moraes, relator dos Temas 966 e 976 da repercussão geral. Sua manifestação aprofundou a dimensão quantitativa do problema remuneratório e conferiu centralidade à transparência ativa como mecanismo de controle institucional.

Foi a partir dessa linha argumentativa que a tese passou a prever padronização nacional das rubricas remuneratórias e divulgação mensal individualizada dos valores efetivamente pagos. A determinação de uniformização classificatória pelo CNJ e pelo CNMP representa um dos pontos mais relevantes do julgamento, pois procura superar a fragmentação terminológica historicamente existente entre os diversos órgãos do sistema de justiça.

Sob essa perspectiva, a decisão não se limitou a restringir parcelas remuneratórias: ela buscou reconstruir a própria inteligibilidade pública do sistema de pagamentos, tornando comparáveis informações que até então eram divulgadas de forma heterogênea.

Por sua vez, o Ministro Cristiano Zanin conferiu especial relevo ao caráter transitório da solução construída pela Corte. Em seu voto, enfatizou-se que o STF não estaria substituindo permanentemente o legislador federal, mas suprimindo provisoriamente a omissão normativa relativa à lei nacional prevista no art. 37, § 11, CF/88.

Essa ponderação é importante porque revela a solução dada pela Corte a uma das tensões centrais do julgamento: embora a Corte reafirme a reserva legal e critique a expansão remuneratória por atos administrativos, ela própria estabelece, em caráter nacional, regime detalhado de parcelas admitidas, limites percentuais, hipóteses vedadas e mecanismos de auditoria; não obstante, o faz de forma transitória, abrindo espaço e convocando o legislador federal a dar resposta final à questão das verbas indenizatórias.²⁶

no STF vários processos estruturais, sendo o mais conhecido a ADPF 347, em que se reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro e que resultou na homologação do Plano Pena Justa. Outros exemplos podem ser consultados em MACEDO, Jorge. Processos estruturais: saiba como o STF enfrenta violações complexas e duradouras de direitos. *Supremo Tribunal Federal*, Brasília, 07/01/2026. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/posts/noticias/processos-estruturais-saiba-como-o-stf-enfrenta-violacoes-complexas-e-duradouras-de-direitos/>. Acesso em: 30/06/2026.

²⁵ Denominadas de “incidências ao voto”, cf. BRASIL. RE 1.059.466, *op. cit.*, pp. 128 e ss.

²⁶ Note-se que, a despeito de o STF ter conferido caráter transitório à regulamentação, o fato de ela ter se dado em termos exaustivos pode retirar o incentivo político para a aprovação de uma lei nacional pelo Congresso Nacional, em um fenômeno parecido com o que ocorreu com a ausência de regulamentação legal da greve dos servidores públicos, que foi assentada em termos transitórios – mas que se revelaram permanentes – com a determinação de

Nesse contexto, o STF desempenha função integrativa peculiar. Isso porque, ao mesmo tempo em que reafirma a centralidade do legislador federal na disciplina remuneratória, a Suprema Corte estabelece parâmetros provisórios destinados a preservar a unidade do sistema até a superação da omissão legislativa. Buscou-se, assim, compatibilizar a exigência de reserva legal com a necessidade de conferir efetividade imediata aos comandos constitucionais relacionados ao teto remuneratório e à transparência administrativa.

Prosseguindo na análise das contribuições individuais, a Ministra Cármen Lúcia acompanhou o relator com ressalvas conceituais, observando que o chamado “teto” jamais correspondeu, na prática constitucional brasileira, ao simples valor nominal do subsídio dos Ministros do STF. Parcelas como décimo terceiro salário, terço constitucional de férias, auxílio-saúde e gratificações eleitorais sempre coexistiram legitimamente com o limite remuneratório principal, como veio a reconhecer o item 6 da tese.

A observação é relevante porque explicita que o julgamento não elimina toda e qualquer parcela acessória, nem redefine o teto em sentido puramente aritmético – o que, de certo modo, sepulta parte das críticas no sentido de que o voto conjunto estaria aumentando o valor do teto remuneratório. O que a decisão procura fazer é substituir a lógica fragmentária e difusa de criação de vantagens por modelo centralizado, transparente e juridicamente uniformizado de controle remuneratório.

Por fim, a atuação do Ministro Edson Fachin, na condição de Presidente do STF e do CNJ, exerceu função articuladora decisiva ao longo do julgamento. Coube à Presidência coordenar a unificação dos efeitos das medidas cautelares anteriormente deferidas, bem como conduzir a institucionalização posterior das providências determinadas pelo acórdão, que serão discutidas no próximo artigo desta coluna.

A atribuição expressa de competências de acompanhamento ao CNJ, prevista no item 16 da tese, evidencia que o julgamento ultrapassou os limites tradicionais da jurisdição constitucional abstrata e assumiu configuração estrutural continuada. A Corte não apenas definiu parâmetros interpretativos, mas também instituiu mecanismos permanentes de implementação, monitoramento e uniformização administrativa, sendo este, aliás, um dos diferenciais trazidos pelo julgamento ora em análise em relação às tentativas anteriores levadas a efeito tanto pelo legislador constituinte derivado quanto pelo próprio STF.

aplicação, por analogia, das Leis nºs 7.783/1989 e 7.701/1998 nos autos dos Mandados de Injunção – MI 608, 708 e 712.

A decisão representa, ainda, inequívoca limitação da descentralização administrativa que havia marcado a evolução remuneratória das carreiras jurídicas nas últimas décadas. A Corte desloca novamente para o plano nacional – Congresso Nacional, STF, CNJ e CNMP – a competência efetiva para definição, controle e padronização das verbas remuneratórias e indenizatórias.

A previsão de submissão ao STF das controvérsias de interesse geral da Magistratura e do Ministério Público, associada à autorização para decisões monocráticas dos relatores na implementação da tese, reforça essa dimensão centralizadora do julgamento.

A centralização promovida pelo referido julgamento não se limita à definição das parcelas remuneratórias admissíveis, alcançando também a classificação das rubricas, os mecanismos de transparência, a estrutura dos dados divulgados e os instrumentos de fiscalização. Neste ponto está o núcleo do que o julgamento traz de novo.

Com efeito, a Constituição Federal foi alterada em mais de uma oportunidade com o intuito de reforçar balizas, já estabelecidas, para a remuneração dos servidores públicos. Também o STF se manifestou em diversas oportunidades sobre a questão, afirmando e reafirmando a necessidade de que as verbas indenizatórias sejam previstas em lei e guardem correlação com a natureza do instituto, consistente em recompor gastos efetuados no interesse da Administração, declarando a inconstitucionalidade de vantagens que divergiam desse parâmetro. Não obstante tais esforços, pagamentos de remunerações fora dos parâmetros constitucionais proliferaram em várias carreiras, em todos os níveis federativos.

Dessa forma, o STF produz movimento simultâneo de recentralização normativa e informacional, reduzindo espaços de fragmentação regulatória e ampliando a capacidade de coordenação institucional exercida pela Suprema Corte e pelos Conselhos Nacionais.

Tomados em conjunto, esses elementos revelam que o julgamento foi estruturado sobre três eixos fundamentais: a reconstrução dos limites materiais do regime remuneratório, a uniformização nacional dos mecanismos de transparência e a coordenação institucional dos instrumentos de implementação e controle.

O resultado não foi apenas a consolidação de entendimentos jurisprudenciais acerca do teto constitucional, mas a formulação de um modelo nacional de organização, supervisão e divulgação das informações remuneratórias das carreiras jurídicas de Estado. É nessa combinação entre uniformidade normativa, transparência estruturada e coordenação que reside a principal inovação produzida pelo julgamento de 2026.