

EMB.DECL. NA RECLAMAÇÃO 88.319 SÃO PAULO

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

DECISÃO

Trata-se de Reclamação Constitucional, com pedido de medida liminar, ajuizada pela ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES MUNICIPAIS DO LITORAL CENTRO SUL DO ESTADO DE SÃO PAULO, em face de acórdão proferido pela Câmara Especial de Presidentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que negou seguimento a recurso extraordinário interposto pela ora reclamante.

Na origem, a reclamante propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) perante o Órgão Especial do TJ/SP, buscando o reconhecimento de que os honorários de sucumbência pertencentes aos Procuradores Municipais de Praia Grande possuem natureza remuneratória, devendo ser integralmente destinados aos membros da carreira, observando-se como limite máximo o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, conforme o art. 37, XI, da Constituição.

O TJ/SP julgou procedente a ação, mas conferiu interpretação conforme ao art. 28 da Lei Complementar Municipal n.º 504/2008, **de modo a submeter os procuradores municipais ao subteto de 90,25% do subsídio dos Ministros do STF, em consonância com o Tema 510 da**

repercussão geral.

Foram opostos embargos de declaração, nos quais a reclamante alegou que o precedente firmado no Tema 510 da repercussão geral limitou-se a examinar a abrangência semântica do termo “procuradores” constante do art. 37, XI, da Constituição Federal, para fins de inclusão dos procuradores municipais entre as funções essenciais à justiça, não tendo enfrentado, de forma específica, a constitucionalidade da incidência do subteto remuneratório de 90,25% sobre os honorários de sucumbência.

Sustentou, ainda, que o subteto de 90,25% teria sido afastado para a magistratura estadual por ocasião do julgamento da ADI 3.854, entendimento que, por simetria, teria sido estendido aos procuradores e às demais funções essenciais à justiça.

Nesse contexto, defendeu que a remuneração total dos advogados públicos, incluídos os honorários de sucumbência, deve observar como limite máximo o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, e não o subteto aplicado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Os embargos foram rejeitados. Na sequência, a reclamante interpôs recurso extraordinário, alegando violação aos arts. 5º, caput, 37, XI, 131 e 132 da Constituição Federal. O recurso teve seguimento negado, sob o fundamento de que o acórdão recorrido estava em conformidade com o Tema 510 (RE 663.696). Foi negado provimento ao agravo interno interposto e os subsequentes embargos de declaração.

A reclamante sustenta que o acórdão da Câmara Especial usurpou a competência do STF, ao aplicar indevidamente o Tema 510 e negar seguimento a recurso que veiculava questão constitucional ainda controvertida nesta Suprema Corte.

Pleiteia-se, assim, a cassação da decisão reclamada, com a consequente reapreciação do pedido à luz da tese firmada no Tema nº 510 da repercussão geral, a fim de que seja assegurado aos procuradores municipais de Praia Grande o recebimento de honorários advocatícios até o limite máximo correspondente ao subsídio dos Ministros do Supremo

Tribunal Federal, e não a submissão ao subteto de 90,25%, conforme estabelecido na decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

É o breve relatório.

Aprecio a admissibilidade do pedido.

QUESTÃO PRELIMINAR

Registro que, em 11.12.2025, proferi decisão negando seguimento à presente reclamação, ao entendimento de que estaria configurada reiteração de pedido de idêntico conteúdo ao veiculado na Reclamação nº 86.826, de minha relatoria, ajuizada pela mesma reclamante e com o mesmo objeto.

Assinalei, naquela oportunidade, que a Reclamação nº 86.826 teve o seguimento negado em 05.11.2025, por decisão que transitou em julgado, razão pela qual a reapresentação da controvérsia, nos mesmos termos, inviabilizaria o conhecimento da presente demanda.

Contra essa decisão foram interpostos estes embargos de declaração. A Embargante sustenta que a decisão recorrida foi omissa ao não analisar a razão específica que levou à negativa de seguimento da reclamação anterior (Rcl 86.826).

Argumenta-se que a Rcl 86.826 teve seu seguimento negado exclusivamente por ser considerada prematura, uma vez que ainda pendiam de julgamento embargos de declaração na instância de origem (TJ/SP). Naquela oportunidade, assentou-se que a pendência desses recursos constituíam o único óbice para o processamento da reclamação.

Ocorre, no entanto, que os embargos na origem foram rejeitados, eliminando o obstáculo processual que impedia o conhecimento da ação reclamationária por esta Casa.

Desse modo, uma vez superado o óbice que motivou a decisão na Rcl 86.826, a presente reclamação deve ter seu regular seguimento garantido para que o mérito seja analisado.

Pelo exposto, reconsidero a decisão anteriormente proferida.

Presentes os demais pressupostos de admissibilidade, passo a decidir (CPC, art. 1.024).

MÉRITO

Observo que o tema em debate nesses autos versa sobre a observância de **precedentes vinculantes** acerca do chamado **TETO SALARIAL**, ou seja, o limite máximo para a remuneração das carreiras públicas em todos os entes da Federação.

Vejamos que se cuida de zelar pela observância de preceito constante da Carta Magna desde 1988, em sucessivas redações de claro significado:

“Art. 37. (...)

.....

XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito; (**redação original**)

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; **(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)**

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; **(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)**

Ainda que não haja plurissignificado apto a sustentar longos debates acerca do caráter compulsório de limites remuneratórios, por expressa determinação constitucional, nesses 37 anos o STF já foi chamado a decidir centenas (quicá milhares) de vezes controvérsias constitucionais causadas por reiterados caminhos para a ultrapassagem do teto remuneratório. E este Supremo tem se pronunciado em sentido claro, buscando o respeito aos ditames constitucionais.

Como exemplos, transcrevo algumas dezenas de julgados deste STF, em diferentes épocas:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. AUDITOR FISCAL DO TESOUREIRO NACIONAL. PROVENTOS. TETO PREVISTO NO ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NO ART. 42 DA LEI N. 8.112/90. **A norma do art. 17 do ADCT/88 impõe a imediata redução de proventos auferidos em desacordo com os preceitos constitucionais, vedada a alegação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título. Matéria que, de resto, esta disciplinada no art. 42, caput, da Lei n. 8.112/90, o qual, em consonância com o disposto no art. 37, XI, da Constituição, definiu como limite-teto de remuneração do servidor, no âmbito do Poder Executivo, a soma dos valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, pelos Ministros de Estado.**

(RMS 21857, Relator(a): ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, julgado em 03-03-1995, DJ 05-05-1995 PP-11905 EMENT VOL-01785-02 PP-00302)

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - RESOLUÇÃO N. 15, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2006, DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - AFRONTA AO ART. 37, INC. XI, § 12, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. A Resolução n. 15, de 4 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional do Ministério Público, cuida dos percentuais definidores do teto remuneratório dos membros e servidores do Ministério Público. 2. A Resolução altera outras normas de igual natureza, anteriormente vigentes, possibilitando a) ser ultrapassado o limite máximo para a remuneração dos membros e servidores públicos do Ministério Público dos Estados até agora fixado e b) estabelecer-se novo padrão remuneratório para aqueles agentes públicos. 3. **Descumprimento dos termos estabelecidos no art.**

37, inc. XI, da Constituição da República pelo Conselho Nacional do Ministério Público, por contrariar o limite remuneratório máximo definido constitucionalmente para os membros do Ministério Público dos Estados Federados. 4. Necessidade de saber o cidadão brasileiro a quem paga e, principalmente, quanto paga a cada qual dos agentes que compõem os quadros do Estado. 5. Possível inconstitucionalidade formal, pois a norma expedida pelo Conselho Nacional do Ministério Público cuida também da alteração de percentuais a serem aproveitados na definição dos valores remuneratórios dos membros e servidores do Ministério Público dos Estados, o que estaria a contrariar o princípio da legalidade específica para a definição dos valores a serem pagos a título de remuneração ou subsídio dos agentes públicos, previsto no art. 37, inc. X, da Constituição da República. 6. Possível não-observância dos limites de competência do Conselho Nacional do Ministério Público, que atuou sob o argumento de estar cumprindo os ditames do art. 130-A, § 2º, da Constituição da República. 7. Suspensão, a partir de agora, da eficácia da Resolução n. 15, de 4 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional do Ministério Público, mantendo-se a observância estrita do quanto disposto no art. 37, inc. XI e seu § 12, no art. 39, § 4º, e no art. 130-A, § 2º, todos da Constituição da República. 8. Medida cautelar deferida.

(ADI 3831 MC, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 15-12-2006, DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03-08-2007 PP-00030 EMENT VOL-02283-03 PP-00522 LEXSTF v. 29, n. 344, 2007, p. 86-104)

“Procuradores do Município de São Paulo: teto de remuneração: inclusão, no cálculo, das parcelas referentes a honorários de advogado, adicional de função, regime de dedicação exclusiva e gratificação de nível superior conferidos a todos os integrantes da categoria.

(AI 352.349 ED, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 28-10-

2003, 1ª T, DJ de 21-11-2003; no mesmo sentido AI 500.054 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 15-12-2009, 1ª T, DJE de 5-2-2010)

“Observância do limite remuneratório dos servidores públicos estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição da República, com redação dada pela EC 41/2003. O STF pacificou o entendimento de que a percepção de proventos ou remuneração por servidores públicos acima do limite estabelecido no art. 37, XI, da Constituição da República enseja lesão à ordem pública. Impõe-se a suspensão das decisões como forma de evitar o efeito multiplicador, que se consubstancia no aforamento, nos diversos tribunais, de processos visando ao mesmo escopo dos mandados de segurança objeto da presente discussão.

(SS 2.542 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 12-6-2008, P, DJE de 17-10-2008.)

“(…) O teto de retribuição estabelecido pela EC 41/2003 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. A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público. Os valores que ultrapassam os limites preestabelecidos para cada nível federativo na CF constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos.

(RE 609.381, rel. min. Teori Zavascki, j. 2-10-2014, P, DJE de 11-12-2014, **Tema 480, com mérito julgado.**)

Ementa: REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ART. 2º DA LEI

9.853/2023 DO ESTADO DO PARÁ. **“INDENIZAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO”**. RETRIBUIÇÃO PELO EXERCÍCIO DE CARGO COMISSIONADO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. TETO REMUNERATÓRIO. ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES À CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.

I - A verba denominada “indenização de representação”, prevista no art. 2º da Lei 9.853/2023 do Estado do Pará, demonstra natureza de retribuição pelo exercício de cargo comissionado no âmbito do Poder Executivo Estadual.

II – **“A acumulação de função comissionada com vencimento de cargo efetivo no âmbito de um mesmo órgão público deve estar em conformidade com o teto constitucional, consoante dispõe o art. 37, inciso XI, da Carta Magna”** (MS 32492 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 01/12/2017).

III – O pagamento, ao arrepio do comando constitucional, de valores a título de remuneração pelo trabalho prenuncia dano de incerta ou difícil reparação aos cofres públicos.

IV – Concessão de medida cautelar referendada.

(ADI 7440 MC-Ref, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Tribunal Pleno, julgado em 30-10-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 13-11-2023 PUBLIC 14-11-2023)

EMENTA RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. **SERVIDORES PÚBLICOS. REMUNERAÇÃO. INCIDÊNCIA DO TETO DE RETRIBUIÇÃO. VANTAGENS PESSOAIS. VALORES PERCEBIDOS ANTES DO ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003. INCLUSÃO. ART. 37, XI e XV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.**

1. Computam-se para efeito de observância 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 de boa-fé até o dia 18 de novembro de 2015.

2. O âmbito de incidência da garantia de irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, da Lei Maior) não alcança valores excedentes do limite definido no art. 37, XI, da Constituição da República. 3. Traduz afronta direta ao art. 37, XI e XV, da Constituição da República a exclusão, da base de incidência do teto remuneratório, de valores percebidos, ainda que antes do advento da Emenda Constitucional nº 41/2003, a título de vantagens pessoais. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido.

(RE 606358, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 18-11-2015, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-063 DIVULG 06-04-2016 PUBLIC 07-04-2016 RTJ VOL-00237-01 PP-00195)

Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **Gratificações por exercício de função. Membros do Ministério Público estadual.** Procedência parcial. I. Caso em Exame 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra os arts. 6º e 13 da Lei Complementar Estadual nº 238/2002. Os dispositivos tratam do pagamento de gratificação mensal pelo exercício das funções de Procurador-Geral de Justiça, Subprocurador-Geral de Justiça, Corregedor-Geral do Ministério Público e Procurador de Justiça Chefe de Procuradoria de Justiça. II. Questão em Discussão 2. Saber se a previsão do pagamento de gratificação aos membros do Ministério Público é compatível com o regime de subsídios instituído pelo art. 39, § 4º, da Constituição. III. Razões de Decidir 3. O regime de subsídios instituído pelo art. 39, § 4º, da Constituição é compatível com o pagamento de gratificações

pelo desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento (ADI 4.941, Rel. Min. Teori Zavascki, j. em 14.08.2019). 4. A incorporação dessas gratificações ao subsídio viola o art. 37, V, da Constituição, que vincula o pagamento de tais vantagens ao momento de efetivo desempenho da atividade. **A percepção das gratificações deve observar o teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, não sendo admitida sua cumulação. Nesta hipótese, caberá ao beneficiário o exercício da opção.** 5. Não se pode admitir que projeto de lei de iniciativa do Ministério Público seja objeto de emenda parlamentar que implique aumento de despesa, já que tal providência violaria a autonomia da instituição. IV. Dispositivo e Tese 6. Pedido julgado parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade (i) da expressão “que se incorporará aos vencimentos” prevista na redação dada pelo art. 6º da Lei Complementar estadual nº 238/2012 ao art. 92, § 2º, da Lei Complementar estadual nº 95/1997; e (ii) do art. 13 da Lei Complementar estadual nº 238/2012, com modulação de efeitos apenas para afastar o dever de devolução das parcelas já pagas até a publicação da ata de julgamento. Tese de julgamento: O regime de subsídio não afasta a percepção de gratificações pelo exercício de cargos em comissão ou funções de confiança por membro do Ministério Público, **desde que observado o teto remuneratório constitucional**, sendo a vedada a acumulação e autorizado o exercício da opção. _____ Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37, V, XI e §11, art. 39, §4º; Lei Complementar estadual nº 238/2012, art. 6º e art. 13; CNJ, Resolução nº 13/2006, art. 5º, II, “a”. Jurisprudência relevante citada: ADI 4.941, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 14.08.2019; ADI 2.821, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 20.12.2019

(ADI 3228, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 19-02-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 09-04-2025 PUBLIC 10-04-2025)

Não obstante a clareza da linha interpretativa, fixada em PRECEDENTES VINCULANTES, o STF segue sendo provocado, por demandas de todo o país, para arbitrar supostas exceções ao TETO de matriz constitucional ou aos seus derivados, os subtetos estaduais e municipais. O caso presente é o exemplo dessa multiplicidade de controvérsias.

As dificuldades se agravaram com a introdução de norma pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005, assim escrita:

“Art. 37. (...)

.....
§ 11. 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.**”

O que se tem a partir daí é uma extraordinária profusão de supostas verbas de caráter indenizatório, ultrapassando em muito o que os dicionários e a doutrina especializada estabelecem sobre o que é uma INDENIZAÇÃO.

Em verdade, são parcelas indenizatórias as vantagens pecuniárias pagas ao servidor em razão da necessidade de recomposição financeira das despesas realizadas no desempenho de sua atividade funcional ou da obrigação de ressarcir direitos que não foram gozados pelo seu titular (conversão de férias em pecúnia, p. ex.). Anoto que tal conversão deve ser excepcional, não ordinária, de modo que constitui desvio de finalidade criar um “direito” destinado a ser “vendido”, como se fosse mera transação privada ou óbvia estratégia de criar “indenizações” acima do teto.

Extraio da lição de **Hely Lopes Meirelles** (“Direito Administrativo Brasileiro”, p. 636/637, 43ª ed., 2018) as seguintes observações sobre o tema:

“Indenizações – São previstas em lei e destinam-se a

indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou decreto, se aquela permitir. Tendo natureza jurídica indenizatória, não se incorporam à remuneração, não repercutem no cálculo de benefícios previdenciários e não estão sujeitas ao imposto de renda. Normalmente recebem as seguintes denominações: *ajuda de custo* – destina-se a compensar as **despesas de instalação** em nova sede de serviço, pressupondo mudança de domicílio em caráter permanente; *diárias* – indenizam as despesas com passagens e/ou estadia em razão de **prestação de serviço em outra sede e em caráter eventual**; *auxílio-transporte* – destina-se ao custeio total ou parcial das **despesas realizadas pelo servidor com transporte coletivo** nos deslocamentos de sua residência para o trabalho e vice-versa; *auxílio-moradia* – objetiva ressarcir, na forma prevista em lei, os custos do **servidor público designado para exercer funções em outro local distinto do local do exercício habitual** – e, assim, não se incorpora aos vencimentos.”

Nesse sentido, conforme conceitua o Manual de Demonstrativos Fiscais do Ministério da Fazenda (Secretaria do Tesouro Nacional, 14 ed., 5.12.2024, p. 457):

“As despesas indenizatórias são aquelas cujo recebimento possui caráter eventual e transitório, em que o Poder Público é obrigado a oferecer contraprestação por despesas extraordinárias não abrangidas pela remuneração mensal e realizadas no interesse do serviço, razão pela qual as indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito”

Como dito, o teto remuneratório não afasta o direito do servidor de receber **parcelas indenizatórias** destinadas a recompor os gastos por ele

efetivados em razão do próprio serviço (CF, art. 37, § 11). Esses valores, entretanto, **devem manter correspondência com o ônus financeiro suportado pelo servidor no desempenho de sua atividade funcional, sob pena de converterem-se em indevidos acréscimos de natureza remuneratória dissimulados de indenização.**

Esta Suprema Corte já se pronunciou sobre a inconstitucionalidade de diversas prestações pecuniárias que, revestidas do aspecto formal de **parcelas indenizatórias** ou de **pagamento por serviço excepcional**, tratava-se, na realidade, **de vantagens remuneratórias dissimuladas**, resultantes do mero exercício ordinário pelo agente estatal de atividades funcionais inerentes às atribuições de seu cargo, como a *“indenização de estímulo operacional”* e a *“indenização por regime especial de trabalho policial”*, instituídas em favor dos policiais civis do Estado de Santa Catarina (ADI 5.114, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, j. 18/08/2020, DJe 04/09/2020), a *“verba indenizatória (VI)”* em favor dos servidores e membros do TCMT (ADI 6.329-TPI, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 22.5.2020), entre outras:

(...) 3. A *“verba de representação”* impugnada tem **natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória.** Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio.

4. Recurso parcialmente provido.”

(RE 650.898/RS, Red. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 01/02/2017, DJe 24/08/2017)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 147, § 5º, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS. PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO AOS PARLAMENTARES EM RAZÃO DA CONVOCAÇÃO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA. AFRONTA AOS ARTS. 39,

§ 4º, E 57, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE VEDAM O PAGAMENTO DE PARCELA INDENIZATÓRIA EM VIRTUDE DESSA CONVOCAÇÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I – O art. 57, § 7º, do Texto Constitucional veda o pagamento de parcela indenizatória aos parlamentares em razão de convocação extraordinária. Essa norma é de reprodução obrigatória pelos Estados-membros por força do art. 27, § 2º, da Carta Magna.

II – A Constituição é expressa, no art. 39, § 4º, ao vedar o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ao subsídio percebido pelos parlamentares.

III – Ação direta julgada procedente.

(ADI 4587, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 22-05-2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-117 DIVULG 17-06-2014 PUBLIC 18-06-2014 RTJ VOL-00228-01 PP-00296)

Como se vê, o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, tem afastado da ordem normativa preceitos legislativos que, a pretexto de instituírem parcelas de caráter indenizatório, na realidade, **nada mais fazem do que veicular parcela remuneratória dissimulada**, devida a servidores pelo mero exercício de suas atribuições funcionais ordinárias.

O fenômeno da multiplicação anômala de verbas indenizatórias chegou recentemente a patamares absolutamente incompatíveis com o artigo 37 da Constituição, mormente quanto aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência.

Assim nasceu e se consolidou o termo “**penduricalhos**”, abrangendo parcelas bastante diversas, tais como:

(i) **Licença compensatória de 1 dia por cada 3 dias**

normais de trabalho, licença essa que pode ser “vendida” e se acumula com o descanso em sábados, domingos e feriados;

(ii) Gratificações de acervo processual (por vezes a **premiar** quem acumula muitos processos);

(iii) Gratificações por acúmulo de funções (exercidas na mesma jornada de trabalho, em dias úteis e no período diurno);

(iv) Auxílio-locomção (**pago inclusive a quem não comprova que se locomove para trabalhar**);

(v) Auxílio-combustível (idem);

(vi) Auxílio-educação (**por vezes sem que haja o custeio de qualquer serviço educacional**);

(vii) Auxílio-saúde (independentemente da existência ou não de planos de saúde, e dos seus valores);

(viii) Licença-prêmio (também com conversão em pecúnia);

(ix) Acúmulos de férias, por vontade própria e unilateral do servidor, também a serem convertidos em parcelas indenizatórias.

E há também os penduricalhos que recebem nomes que afrontam ainda mais o decoro das funções públicas, tais como “auxílio-peru” ou “auxílio-panetone”. Ainda que se cuide de nomes aparentemente anedóticos, eles caem em conhecimento geral repetidamente nos últimos anos, configurando frontal violação à Constituição.

Destaco que, seguramente, tal amplo rol de “indenizações”, gerando super-salários, não possui precedentes no Direito brasileiro.

tampouco no Direito Comparado, nem mesmo nos países mais ricos do Planeta.

De outra face, merece realce que as tais verbas indenizatórias, além de ultrapassarem o TETO, **não são computadas para fins de incidência de imposto de renda.**

Em boa hora, o Congresso Nacional aprovou, em 2024, a Emenda Constitucional nº 135, alterando a redação do parágrafo que prevê verbas indenizatórias como exceções ao TETO:

“Art. 37. (...)

.....

§ 11. 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.”

Lamentavelmente, contudo, decorrido período superior a um ano, a lei imposta pelo preceito constitucional não foi editada, perdurando portanto a variedade e a criatividade acima apontadas.

Essa situação fática implica o descumprimento generalizado da jurisprudência vinculante do STF acerca do TETO, impondo o ônus de que cada caso concreto seja arbitrado pelo Tribunal — isso quando há algum tipo de provocação. Esse descumprimento generalizado, em vez de implicar a busca de correções ou autocorreções, tem produzido uma incessante busca por “isonomia”. Afinal, como a grama do vizinho é mais verde, é “natural” que haja uma constante corrida para reparar essa “injustiça”, com criação de mais “indenizações” acima do teto, que serão adiante estendidas a outras categorias, em “looping” eterno.

Diante dessa violação massiva à Constituição e aos precedentes

vinculantes do STF, se impõe a redefinição dos efeitos da presente Reclamação. Repisemos as previsões constitucionais e legais sobre o cabimento de tal instrumento processual:

Constituição Federal

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

I - processar e julgar, originariamente:

.....

l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;”

Código de Processo Civil

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

I - preservar a competência do tribunal;

II - garantir a autoridade das decisões do tribunal;

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

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

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

Já vem de longe a construção de instrumentos mais largos para exercício da jurisdição, **sempre em busca de maior efetividade das decisões do Poder Judiciário**. Como exemplos, basta invocar a Lei da

Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, que consagraram as principais regras para exercício da tutela de interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos.

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

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

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

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

II - os enunciados de súmula vinculante;

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

.....

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

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

O Supremo Tribunal Federal já tem reconhecido a possibilidade de conferir eficácia *erga omnes* às decisões proferidas em sede de reclamação constitucional, especialmente quando a controvérsia ultrapassa os limites subjetivos do caso concreto e envolve a preservação da autoridade de seus pronunciamentos. Tal orientação pode ser extraída, entre outros, dos

precedentes firmados na Rcl 4.374 e na Rcl 68.709-AgR, ambas da relatoria do Min. Gilmar Mendes, e na Rcl 18.636, Rel. Min. Celso de Mello, **nos quais a Corte admitiu a adoção de soluções com alcance geral**, aptas a orientar a atuação dos demais órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública, em prestígio à segurança jurídica e à uniformidade da interpretação constitucional.

Acentuo, ainda, o fixado no CPC:

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

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

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

DISPOSITIVO

Ante o exposto, com base nos poderes gerais de cautela, mostra-se imprescindível, na espécie, a prolação de medida cautelar urgente, destinada a preservar a autoridade dos precedentes vinculantes desta Casa, anteriormente destacados, sobre a observância do teto e do subteto remuneratório.

Reexaminando a presente reclamação, antes do seu julgamento definitivo no órgão colegiado, **concedo tutela liminar, para os fins**

abaixo indicados.

Com os pressupostos constitucionais e legais acima lançados, considero que o respeito à jurisprudência vinculante do STF sobre teto e subteto será facilitado com a edição da lei prevista no § 11 do artigo 37 da Constituição, com o Congresso Nacional regulando — de modo nacional e claro — quais são as verbas indenizatórias realmente admissíveis como exceção ao TETO e ao SUBTETO. Assim, determino que seja oficiado ao Exmo Presidente da República, **Luis Inácio Lula da Silva**, bem como aos Exmos Presidentes do Senado Federal, **Senador Davi Alcolumbre**, e da Câmara dos Deputados, **Deputado Hugo Motta**, dando ciência desta decisão, visando às medidas políticas e legislativas conducentes à superação da apontada omissão inconstitucional. **Por este caminho, certamente será mais eficaz e rápido o fim do Império dos Penduricalhos**, com efetiva justiça remuneratória, tão necessária para a valorização dos servidores públicos e para a eficiência e dignidade do Serviço Público.

Sem prejuízo do parágrafo anterior, **enquanto não editada a lei em foco**, cujo prazo depende do Poder Legislativo, todos os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em todos os níveis da Federação, sem qualquer exceção, deverão — **em 60 dias corridos** — reavaliar o fundamento legal de todas as verbas remuneratórias e indenizatórias atualmente pagas aos membros de Poder e aos seus servidores públicos. **Aquelas verbas que não foram expressamente previstas em LEI — votada no Congresso Nacional ou nas Assembleias Legislativas ou nas Câmaras Municipais (de acordo com cada esfera de competência) — devem ser IMEDIATAMENTE SUSPENSAS após o prazo fixado.**

Para fins de cumprimento desta decisão, deverão as Chefias dos Poderes e os dirigentes máximos dos órgãos constitucionais autônomos **editar e publicar ato motivado, até o dia subsequente ao prazo fixado**, discriminando cada verba remuneratória, indenizatória ou auxílio, o seu valor, o respectivo critério de cálculo e o fundamento legal específico

(número da Lei e qual o dispositivo de regência).

Dado o caráter nacional da Magistratura e do Ministério Público, instituições reguladas por **Conselhos Nacionais**, deverão ser editados atos nacionais atendendo aos requisitos do parágrafo anterior, com efeito vinculante sobre todos os Tribunais e órgãos do Ministério Público.

Determino que sejam expedidos Ofícios de ciência aos Exmos Presidentes da República, do Senado, da Câmara, do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União, assim como ao Procurador Geral da República.

Em nível estadual e municipal, a publicação desta decisão implica a ciência de todas as Procuradorias competentes, tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo.

Sem prejuízo do imediato cumprimento, submeto esta decisão ao referendo do Plenário do Tribunal, dada a sua relevância, alcance e urgência (RISTF, art. 21, I, e 22), **em sessão presencial a ser agendada oportunamente pelo eminente senhor Presidente desta Casa.**

Após a análise pelo Plenário da tutela liminar, apreciarei, em sede definitiva, os demais pedidos da Reclamação.

Publique-se.

Brasília, 5 de fevereiro de 2026.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente