

# **O TETO CONSTITUCIONAL E OS “PENDURICALHOS” REGULAMENTADOS PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)**

**GT:** Direito Econômico, Administrativo e Eleitoral

Gabriel Henrique Pereira de Souza<sup>1</sup>

Marcio Lisboa Siqueira Junior<sup>2</sup>

Robson Cosme de Jesus Alves<sup>3</sup>

## **RESUMO**

Este trabalho examina a tensão constitucional entre o teto remuneratório fixado no art. 37, XI, da Constituição Federal e a proliferação de vantagens pecuniárias classificadas como verbas indenizatórias, os chamados “penduricalhos”, que deslocam a remuneração de magistrados e membros do Ministério Público além do limite constitucional. Com recorte no Direito Administrativo e ênfase na reserva legal e na moralidade administrativa, o objetivo é analisar o ciclo decisório iniciado pelo Supremo Tribunal Federal em 25 de março de 2026 (Temas 966 e 976 da repercussão geral) e a regulamentação posterior do Conselho Nacional de Justiça, com destaque para o contracheque único da magistratura. Conclui-se que o conjunto normativo de 2026 reposiciona a interpretação do §11 do art. 37 da Constituição (EC n. 135/2024): as verbas indenizatórias passam a depender de lei nacional, e o CNJ assume a função de garantir transparência e controle administrativo enquanto o Congresso não disciplina a matéria.

**Palavras-chave:** Teto remuneratório; Verbas indenizatórias; Penduricalhos; Conselho Nacional de Justiça; Contracheque único.

## **INTRODUÇÃO**

O teto remuneratório do serviço público, inscrito no art. 37, XI, da Constituição Federal de 1988, impede que a remuneração dos agentes públicos ultrapasse o subsídio mensal dos

---

<sup>1</sup>Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM); Maringá-PR; Brasil; E-mail: [ra128674@uem.br](mailto:ra128674@uem.br)

<sup>2</sup>Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM); Maringá-PR; Brasil; E-mail: [ra130587@uem.br](mailto:ra130587@uem.br)

<sup>3</sup>Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Professor Adjunto do Departamento de Direito Público da Universidade Estadual de Maringá (UEM); Maringá-PR; Brasil; E-mail: [rcjalves@uem.br](mailto:rcjalves@uem.br) Telefone: (79) 99981-4504. Link para currículo na plataforma Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1015631916491713>

Ministros do Supremo Tribunal Federal e funciona como instrumento de moralidade administrativa e de controle fiscal (BRASIL, 1988). A Emenda Constitucional n. 19/1998 introduziu o regime de subsídio em parcela única para dar transparência à remuneração e evitar que os ganhos fossem fragmentados em vantagens acessórias. A prática administrativa, porém, seguiu o caminho inverso, criaram-se, de forma contínua, parcelas autônomas que, sob o rótulo de “verbas indenizatórias”, escapam ao cômputo do teto e recompõem ganhos acima do limite constitucional.

Os números são expressivos. Embora o teto esteja fixado em R\$ 46.366,19, dados oficiais indicam que a remuneração bruta média de magistrados e membros do Ministério Público chegou a cerca de R\$ 95,9 mil em 2025, e entidades estimam o custo anual dos penduricalhos em torno de R\$ 20 bilhões (BRASIL. STF, 2026). Auditoria do CNJ localizou mais de quinhentas rubricas distintas de verbas indenizatórias em dezenas de tribunais, com nomenclaturas diferentes para pagamentos de idêntica natureza (AGÊNCIA BRASIL, 2026).

Nesse contexto, o ano de 2026 trouxe um ciclo de decisões e de regulamentação com impacto direto sobre o Direito Administrativo. Este resumo expandido analisa a tensão entre o teto constitucional e as verbas indenizatórias à luz da reserva legal e examina o julgamento do Supremo Tribunal Federal de 25 de março de 2026 e os atos normativos editados pelo CNJ para implementá-lo. O desenvolvimento divide-se em dois eixos, o primeiro reconstrói o conceito constitucional de verba indenizatória e os seus limites, e o segundo descreve a atuação do CNJ em 2026, com destaque para o contracheque único.

## **METODOLOGIA**

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, baseando-se no exame da legislação, da jurisprudência e dos atos normativos do Conselho Nacional de Justiça. O recorte adotado é o do Direito Administrativo, com ênfase no princípio da reserva legal e na moralidade administrativa, tomando como objeto o ciclo decisório iniciado pelo Supremo Tribunal Federal em 25 de março de 2026 e a regulamentação posterior editada pelo CNJ.

## **RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **O teto constitucional e o conceito de verba indenizatória**

O art. 37, XI, da Constituição estabelece que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

O dispositivo prevê, ainda, subtetos para Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988). Como a cláusula alcança parcelas “de qualquer outra natureza”, o constituinte submeteu ao limite todo ganho de função remuneratória, qualquer que seja a sua denominação formal.

A exceção a essa regra está no §11 do art. 37, incluído pela Emenda Constitucional n. 47/2005 e com redação bastante alterada pela Emenda Constitucional n. 135/2024. Na redação atual, o dispositivo determina que não serão computadas, para efeito do teto, as parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas em lei ordinária aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional e aplicável a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos (BRASIL, 2024).

A questão central está na distinção entre verba remuneratória e verba indenizatória. A indenização serve para ressarcir despesa efetivamente suportada ou recompor perda patrimonial do agente, e não para remunerar o exercício do cargo. Quando se converte em dinheiro um direito não usufruído, ou quando se cria adicional periódico sem relação com qualquer despesa real, a verba assume função remuneratória, ainda que rotulada como indenizatória. Convém precisar, todavia, que o que se critica no debate dos “penduricalhos” não é a indenização da licença-prêmio em si, parcela de natureza legítima, mas a sua venda rotineira e automática, ou o pagamento retroativo desmedido dessas parcelas, sem a devida comprovação da necessidade do serviço (MENDES; BRANCO, 2023).

É nesse alargamento conceitual que entram a licença-prêmio convertida em pecúnia e o bônus por acúmulo de acervo processual, em geral instituídos por atos administrativos internos dos tribunais. O adicional por tempo de serviço, por sua vez, configura vantagem pessoal que a jurisprudência e as leis ordinárias historicamente buscaram excluir do teto, ao lado das vantagens inerentes ao cargo.

No campo do Direito Administrativo, a criação dessas parcelas por resolução ou portaria, sem amparo em lei formal, configura vício de inconstitucionalidade formal por ofensa à reserva legal e contraria a moralidade administrativa prevista no *caput* do art. 37 (DI PIETRO, 2024). A tentativa de contornar o teto por meio de “vantagens pessoais” pode, ainda, gerar responsabilização dos gestores. Esse foi o entendimento reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal.

Em 25 de março de 2026, o Plenário do STF julgou em conjunto a Rcl 88.319, as ADIs 6.601, 6.604 e 6.606 e os REs 968.646 e 1.059.466 (Temas 966 e 976 da repercussão geral) e converteu o referendo das medidas cautelares em julgamento de mérito (BRASIL. STF, 2026). A Corte equiparou os regimes remuneratórios da magistratura e do Ministério Público, reafirmou o teto e definiu que, enquanto não editada a lei nacional prevista no §11 do art. 37,

só poderão compor a remuneração as parcelas expressamente autorizadas na tese. Ficou vedada a criação de novas verbas por ato administrativo (CONJUR, 2026). O julgado também fixou regras de transição, suspendeu pagamentos retroativos reconhecidos antes de fevereiro de 2026 e impôs a publicação mensal das rubricas, sob pena de responsabilização.

Para a própria Corte, a tese não flexibiliza o teto; ao contrário, torna mais rígidos os parâmetros das verbas indenizatórias e as retira do campo da “criatividade administrativa” para submetê-las à legalidade estrita. A decisão, de caráter estrutural, delegou ao CNJ e ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) o acompanhamento e a padronização da matéria até a edição da lei nacional.

### **O cenário de atuação do CNJ em 2026: o contracheque único**

Com a competência delegada pelo STF, o CNJ editou, em conjunto com o CNMP, a Resolução Conjunta CNJ/CNMP n. 14/2026, de 9 de abril de 2026, que regulamenta as parcelas indenizatórias mensais e os auxílios admitidos no regime remuneratório das carreiras enquanto não sobrevier lei ordinária nacional (CNJ, 2026a). O ato detalha o rol de verbas autorizadas, entre elas diárias, ajuda de custo por remoção, auxílio-saúde e indenização de férias, e cria a gratificação de proteção à primeira infância. O objetivo declarado é uniformizar a folha em âmbito nacional e assegurar transparência ativa.

O CNJ publicou, em seguida, a Resolução CNJ n. 677/2026, de 27 de abril de 2026, que institui o Portal Nacional de Passivos Funcionais. O portal divulga as despesas de pessoal relativas a períodos anteriores ainda pendentes de quitação e indica o valor principal, o mês de competência, a atualização monetária, os juros e o saldo remanescente (CNJ, 2026b). Com isso, dá visibilidade aos chamados “retroativos”, que sempre foram pouco transparentes.

O passo mais importante desse movimento ocorreu em 26 de maio de 2026, quando o Plenário do CNJ, sob a presidência do Ministro Edson Fachin, aprovou por unanimidade a resolução que institui o contracheque único da magistratura. A norma determina que cada magistrado receba um único documento de pagamento, físico ou eletrônico, que reúna em uma só peça o subsídio, as verbas indenizatórias, as exceções ao teto e os passivos funcionais. A emissão de folhas suplementares, parciais ou complementares fica expressamente proibida (MIGALHAS, 2026). Os tribunais têm prazo de sessenta dias para se adequar, e o CNMP aprovou medida idêntica para procuradores e promotores.

A justificativa da medida está na transparência e no controle. Segundo o CNJ, a divisão dos pagamentos em várias folhas dificulta a verificação do teto e “subverte” o modelo constitucional de remuneração por parcela única (AGÊNCIA BRASIL, 2026). A auditoria anterior à resolução, ao encontrar centenas de rubricas distintas em dezenas de tribunais,

mostrou a necessidade de padronizar as nomenclaturas e de proibir a criação de novas parcelas sem autorização legal.

No plano jurídico-administrativo, o ciclo de 2026 confirma o papel do CNJ como órgão de controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário (art. 103-B, § 4º, da Constituição), que aqui atua para implementar a decisão estrutural do STF. Restam, porém, tensões relevantes. De um lado, entidades representativas da magistratura opuseram embargos de declaração ao acórdão e apontaram obscuridade na aplicação das restrições e nos limites da suspensão de pagamentos administrativos (CONJUR, 2026). De outro, a defasagem histórica do subsídio que serve de parâmetro ao teto costuma ser apontada como causa estrutural da multiplicação dos penduricalhos. A solução definitiva depende da lei nacional ainda pendente no Congresso, e por isso a regulamentação do CNJ tem, por sua própria natureza, caráter transitório.

Essa transitoriedade, contudo, não traduz fragilidade, mas opção deliberada de equilíbrio, posto que busca conciliar a urgência de fazer valer o teto com o respeito à autonomia dos Poderes, evitando um vácuo normativo que paralisasse o pagamento das indenizações legítimas, como as diárias e a ajuda de custo por remoção. Nesse ponto, o Conselho atua no exercício de sua função constitucional de supervisão da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (MENDES; BRANCO, 2023).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise mostra que o conjunto normativo de 2026 muda a disciplina do teto remuneratório. A interpretação permissiva que, por décadas, alargou o conceito de verba indenizatória para acomodar pagamentos de função claramente remuneratória deu lugar a um regime baseado na reserva legal nacional e na transparência ativa. O Supremo Tribunal Federal reposicionou o §11 do art. 37 e vinculou as exceções ao teto à lei do Congresso; o CNJ assumiu a tarefa de aplicar esse comando por meio da padronização das rubricas, do Portal Nacional de Passivos Funcionais e, principalmente, do contracheque único.

Para o Direito Administrativo, o contracheque único é menos um instrumento de redução de gastos do que de controle e de moralidade: ao impedir a fragmentação da folha, devolve ao teto constitucional a sua função fiscalizadora. Continuam em aberto, porém, três questões centrais: a edição da lei nacional prevista no §11, o tratamento da defasagem do subsídio e a definição precisa das verbas que permanecem válidas. A resposta a elas é que dirá se o ciclo de 2026 firma uma disciplina duradoura ou se será apenas mais uma etapa na antiga controvérsia sobre os penduricalhos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 47, de 5 de julho de 2005**. Brasília, DF: Presidência da República, 2005.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 135, de 20 de dezembro de 2024**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Em voto conjunto, STF reforça teto constitucional e fixa regra de transição para verbas indenizatórias**. Notícias STF, Brasília, 25 mar. 2026. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/em-voto-conjunto-stf-reforca-teto-constitucional-e-fixa-regra-de-transicao-para-verbas-indenizatorias/>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução Conjunta CNJ/CNMP n. 14, de 9 de abril de 2026**: dispõe sobre a padronização das parcelas indenizatórias mensais e auxílios no âmbito da Magistratura e do Ministério Público. Brasília: CNJ, 2026a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6863>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução CNJ n. 677, de 2026**: institui o Portal Nacional de Passivos Funcionais. Brasília: CNJ, 27 abr. 2026b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/>.

CONJUR. **Supremo reforça proibição de pagamentos a servidores fora do teto**. Consultor Jurídico, 6 maio de 2026. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2026-mai-06/supremo-reforca-proibicao-de-pagamentos-a-servidores-fora-do-teto/>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MIGALHAS. **CNJ aprova criação de contracheque único para magistrados**. São Paulo: Migalhas, 26 maio 2026. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/456763/>. Acesso em: 14 jun. 2026.