

ANÁLISE EDITORIAL

Informativo STF 1210

Comentários aprofundados aos precedentes da edição,
com contexto, fundamentos e desdobramentos práticos.

EDIÇÃO DE 8 DE ABRIL DE 2026

N E S T A E D I Ç Ã O

Sumário

- 01** O dia em que o STF legislou sobre o próprio contracheque: simetria sim, penduricalho não
ADI 6601 (JULGAMENTO CONJUNTO COM RCL 88319, ADI 6604, ADI 6606, RE 968646 E RE 1059466 - TEMAS 966 E 976 RG) · DIREITO CONSTITUCIONAL; DIREITO ADMINISTRATIVO
-
- 02** Simetria com freio: STF fixa rol taxativo de verbas indenizatórias e reassume o controle do teto de juízes e promotores
ADI 6604 (JULGAMENTO CONJUNTO COM ADIS 6601 E 6606, RCL 88.319, RE 968.646 E RE 1.059.466, TEMAS 966 E 976 DA RG) · DIREITO CONSTITUCIONAL; DIREITO ADMINISTRATIVO
-
- 03** O fim dos penduricalhos? STF impõe regime nacional provisório para verbas indenizatórias e blinda o teto constitucional
ADI 6606 (JULGAMENTO CONJUNTO COM ADIS 6601 E 6604, RES 968.646 E 1.059.466 – TEMAS 976 E 966 RG – E RCL 88.319) · DIREITO CONSTITUCIONAL; DIREITO ADMINISTRATIVO
-
- 04** Registro cartorário não vira título de domínio por decreto estadual: STF derruba a chamada 'lei da grilagem' do Tocantins
ADI 7550 · DIREITO CONSTITUCIONAL; DIREITO NOTARIAL E REGISTRAL; DIREITO AGRÁRIO
-
- 05** STF barra a 'PEC das UCs' de Mato Grosso: constituinte estadual não pode travar a criação de unidades de conservação
ADI 7.842 MC-REF/MT · DIREITO CONSTITUCIONAL; DIREITO AMBIENTAL
-
- 06** Rótulo é assunto da União: STF derruba, por placar apertado, exigência mineira de canal de denúncia de maus-tratos em produtos pet
ADI 7859 · DIREITO CONSTITUCIONAL
-
- 07** Estado não pode congelar consignado de servidores por ato administrativo: STF referencia cautelar contra a SEPLAG/MT
ADPF 1306 MC-REF/MT · DIREITO CONSTITUCIONAL
-
- 08** CPI tem hora para acabar: STF nega à minoria parlamentar o direito de prorrogar a CPMI do INSS
MS 40.799/DF · DIREITO CONSTITUCIONAL
-

09 STF redesenha a folha da elite do funcionalismo: teto reafirmado, penduricalhos vetados e quinquênio de volta

RE 968.646 (TEMA 976 RG), JULGADO EM CONJUNTO COM RE 1.059.466 (TEMA 966 RG), ADIS 6.601, 6.604 E 6.606 E RCL 88.319 · DIREITO CONSTITUCIONAL; DIREITO ADMINISTRATIVO

10 O acórdão dos penduricalhos: STF concede a simetria, mas assume as rédeas do regime remuneratório de juízes e promotores

RE 1.059.466 (TEMA 966) E RE 968.646 (TEMA 976), JULGADOS EM CONJUNTO COM ADIS 6.601, 6.604 E 6.606 E RCL 88.319 · DIREITO CONSTITUCIONAL; DIREITO ADMINISTRATIVO

11 O STF legisla sobre o próprio contracheque: o julgamento dos penduricalhos e o regime de transição do teto remuneratório

RCL 88.319, ADIS 6.601, 6.604 E 6.606, RE 968.646 (TEMA 976 RG) E RE 1.059.466 (TEMA 966 RG) · DIREITO CONSTITUCIONAL; DIREITO ADMINISTRATIVO

VISÃO GERAL DA EDIÇÃO

Resumo executivo

Panorama da edição

O Informativo STF 1210 é dominado por um julgamento de dimensão histórica: seis dos onze itens comentados tratam do regime dos penduricalhos, decidido em 25 de março de 2026 pelo Plenário, por unanimidade, no julgamento conjunto das ADIs 6.601, 6.604 e 6.606, da Rcl 88.319 e dos REs 968.646 e 1.059.466 (Temas 966 e 976). A Corte consagrou a simetria remuneratória entre Magistratura e Ministério Público e, em contrapartida, fixou rol taxativo de verbas indenizatórias limitadas a 35% do subsídio, com cessação imediata de auxílios como moradia e alimentação, suspensão de retroativos e monitoramento estrutural pelo CNJ. Completam a edição a derrubada da chamada lei da grilagem do Tocantins (ADI 7550), a suspensão da PEC das UCs de Mato Grosso (ADI 7.842), a invalidação da rotulagem pet mineira (ADI 7859), o bloqueio da moratória estadual de consignados (ADPF 1.306) e a negativa de prorrogação da CPMI do INSS (MS 40.799).

Tendências

Duas linhas atravessam a edição: a centralização federativa (registros públicos, rotulagem, crédito e normas gerais ambientais permanecem com a União) e a expansão do processo estrutural, agora aplicado à folha de pagamento do próprio sistema de Justiça.

O critério da substância sobre o rótulo (indenização exige despesa real) desponta como a contribuição dogmática mais durável do informativo, com vocação para irradiar por todo o direito administrativo remuneratório. Em sentido oposto, o placar de 7 a 4 na ADI 7859 revela que a doutrina da uniformidade nacional de rótulos já não é consenso no Plenário.

O que merece atenção imediata

- Folhas de pagamento de tribunais, MPs, Tribunais de Contas, Defensorias e Advocacia Pública devem estar adequadas desde o mês-base abril/2026: só as parcelas do rol taxativo, somadas até 35% do subsídio.
- Retroativos anteriores a fevereiro de 2026 estão suspensos: reavaliar execuções e mandados de segurança em curso antes de qualquer levantamento.
- Due diligence imobiliária no Matopiba deve tratar cadeias dominiais que passem pela convalidação da Lei 3.525/2019 como portadoras de vício de origem.
- Mandado de segurança deixou de ser via útil para forçar prorrogação de CPI: a estratégia da minoria migra para a criação de nova comissão sobre fato determinado.

01 DIREITO CONSTITUCIONAL; DIREITO ADMINISTRATIVO

0 dia em que o STF legislou sobre o próprio contracheque: simetria sim, penduricalho não

Em julgamento estrutural e unânime, o Plenário reafirmou a simetria remuneratória entre Magistratura e Ministério Público, mas fixou rol taxativo de verbas indenizatórias, extinguiu auxílios sem lei nacional e submeteu todo o sistema de Justiça ao teto do art. 37, XI, da CF.

PROCESSO

ADI 6601 (julgamento conjunto com Rcl 88319, ADI 6604, ADI 6606, RE 968646 e RE 1059466 - Temas 966 e 976 RG)

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

RELATOR(A)

Min. Alexandre de Moraes

JULGAMENTO

25 de março de 2026

TESE

É constitucional — por força da simetria constitucional entre os regimes remuneratórios da Magistratura e do Ministério Público (CF/1988, art. 129, § 4º c/c art. 93) — a equiparação, por isonomia, de vantagens compatíveis com esse regime jurídico, nos mesmos termos reconhecidos aos membros do Ministério Público. É incompatível com a Constituição — por desfigurar o regime de subsídio em parcela única e vulnerar o teto remuneratório — a expansão, por atos infralegais, decisões administrativas, leis locais ou fórmulas automáticas de equiparação, de rubricas rotuladas como “indenizatórias” quando, em substância, funcionam como acréscimos remuneratórios ordinários ou como via paralela de superação do teto.

Contexto do caso

A EC 19/1998 instituiu o subsídio em parcela única (art. 39, § 4º, da CF) para eliminar a fragmentação remuneratória; a EC 41/2003 deu ao teto do art. 37, XI, eficácia imediata; e a EC 45/2004 determinou, no art. 129, § 4º, a aplicação do art. 93 ao Ministério Público, no que couber. Na prática, duas décadas de resoluções administrativas, leis estaduais e decisões locais produziram um ecossistema de auxílios, licenças conversíveis em pecúnia e gratificações batizadas de indenizatórias, os penduricalhos, que reconstruíram por baixo a remuneração variável que o subsídio quis extinguir.

A EC 135/2024 tentou fechar a válvula: o novo § 11 do art. 37 passou a exigir que as parcelas indenizatórias excluídas do teto estejam previstas em lei ordinária nacional. O Congresso não editou essa lei, e o vácuo manteve vivo o contencioso. Nesse cenário, o STF reuniu para julgamento con-

junto seis processos: os REs 968.646 e 1.059.466 (Temas 976 e 966 da repercussão geral), sobre licença-prêmio e diárias pleiteadas por magistrados por isonomia com o Ministério Público; as ADIs 6.601 e 6.604, contra normas do Paraná e da Paraíba que vinculavam subsídios locais aos de Ministro do STF e do PGR; a ADI 6.606, sobre efeitos automáticos de reajustes; e a Rcl 88.319, sobre o subteto dos procuradores municipais de Praia Grande (SP).

O que o tribunal decidiu

Em 25 de março de 2026, o Plenário, por unanimidade e em voto conjunto dos relatores (Alexandre de Moraes na ADI 6.601, Cristiano Zanin na ADI 6.604, Gilmar Mendes na ADI 6.606 e Flávio Dino na Rcl 88.319), construiu solução de dupla face. De um lado, reconheceu que a simetria entre Magistratura e Ministério Público é comando constitucional autoaplicável: vantagens compatíveis com o regime reconhecidas a uma carreira estendem-se à outra, sem óbice na Súmula Vinculante 37, pois não há aumento judicial por isonomia genérica, e sim concretização do art. 129, § 4º. Com isso, deu provimento aos REs 968.646 e 1.059.466 e julgou procedente a Rcl 88.319, reconhecendo aos procuradores municipais o teto equivalente ao subsídio de Ministro do STF, sem o redutor de 90,25%.

De outro lado, e aqui reside o núcleo estrutural do julgado, a Corte declarou inconstitucional a expansão de rubricas pseudoindenizatórias. Enquanto não editada a lei do art. 37, § 11, somente podem ser pagas as parcelas taxativamente listadas na tese: valorização por tempo de antiguidade (5% do subsídio a cada cinco anos, até 35%), diárias, ajuda de custo por remoção, pro labore de magistério, gratificação por comarca de difícil provimento, indenização de férias não gozadas (máximo de 30 dias) e gratificação por exercício cumulativo de jurisdição, tudo limitado, no somatório mensal, a 35% do subsídio. Ficam fora do teto apenas as exceções sedimentadas: décimo terceiro, terço de férias, auxílio-saúde comprovado, abono de permanência e gratificação eleitoral. Todo o resto (auxílio-moradia, auxílio-alimentação, licenças compensatórias, auxílios natalinos, creche, combustível e congêneres) deve cessar imediatamente, vedada a conversão em pecúnia de licença-prêmio. Retroativos anteriores a fevereiro de 2026 ficaram suspensos, condicionados a auditoria, resolução conjunta CNJ/CNMP e referendo do STF. As balizas alcançam Tribunais de Contas, Defensorias e Advocacia Pública, cujos honorários não podem superar o teto. A decisão vigora desde o mês-base abril/2026, com efeitos na folha de maio.

O julgado opera uma troca institucional explícita: consolida a simetria remuneratória entre Magistratura e Ministério Público como contrapartida da demolição do sistema paralelo de penduricalhos criado por atos infralegais.

Fundamentos

O fio condutor da fundamentação é a distinção material entre indenização e remuneração: parcela indenizatória pressupõe correspondência com despesa real, e pagamento habitual, automático e desvinculado de gasto efetivo é remuneração, sujeita ao subsídio e ao teto.

O Tribunal também reiterou que a natureza indenizatória não se define pelo rótulo, mas pela correspondência material com o ressarcimento de despesa real, e que a simetria, embora constitucionalmente relevante para carreiras estruturais, não autoriza pagamentos habituais e automáticos que, na prática, convertam indenização em remuneração.

— Informativo STF 1210, ADI 6.601 e julgados conexos, Plenário, j. 25/03/2026

Sobre a reserva de normatização, a tese é categórica.

9. A criação e alteração de verbas de caráter remuneratório, indenizatório ou auxílios somente poderão ser realizadas por Lei Federal (CF, art. 37, § 11) ou por decisão do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, n);

— Tese fixada nos Temas 966 e 976 da repercussão geral, item 9

Quanto à simetria, o voto conjunto afastou a leitura ampliada da SV 37: o enunciado impede aumento judicial por isonomia sem comando normativo, mas não neutraliza equiparação ordenada pela própria Constituição no art. 129, § 4º, preceito autoaplicável. O item 14 da tese, por fim, veda a extensão analógica do regime às demais carreiras, que seguem seus estatutos até a lei nacional.

Análise crítica

Na linha evolutiva da jurisprudência, o julgado fecha o arco iniciado no Tema 480 (RE 609.381), que afirmou a eficácia imediata do teto da EC 41/2003 sobre todas as verbas remuneratórias, e continuado no Tema 484 (RE 650.898), que compatibilizou o subsídio com terço de férias e décimo terceiro. Faltava disciplina sistêmica, que o controle caso a caso jamais entregou: cada auxílio derrubado individualmente renascia com outro nome em outra resolução. A resposta de 2026 abandona a poda seletiva e adota a lógica do processo estrutural, com lista taxativa, teto interno de 35%, monitoramento pela Presidência do CNJ, padronização por resolução conjunta e transição datada. É a primeira vez que a técnica estrutural, nascida em litígios como o do estado de coisas inconstitucional prisional, é aplicada à folha de pagamento do próprio sistema de Justiça.

A engenharia, porém, tem custos dogmáticos. Primeiro, há tensão com a separação de poderes: ao fixar rol, percentuais e condições de parcelas enquanto não sobrevém a lei do art. 37, § 11, o STF exerce função materialmente legislativa provisória, e o item 9 da tese equipara decisão do próprio Tribunal à lei federal como fonte de criação de verbas. A Corte que editou a SV 37 terminou definindo, ela mesma, o desenho remuneratório de sua carreira, ainda que sob a justificativa plausível da omissão legislativa e da moralidade do caput do art. 37. Segundo, o julgamento é estruturalmente em causa própria: sua legitimidade repousa menos na imparcialidade do julgador e mais no sentido restritivo do resultado, o que torna qualquer flexibilização posterior um risco reputacional direto. Não por acaso, críticas imediatas (DIAP, Congresso em Foco) apontaram que a parcela de valorização por antiguidade, mensal e automática em até 35% do subsídio, dificilmente sobrevive ao critério material adotado pela própria Corte: não indeniza despesa alguma, é adicional por tempo de serviço com nome novo.

Terceiro, a Rcl 88.319 consoma a erosão dos subtetos: ao assegurar aos procuradores municipais o limite do subsídio de Ministro do STF, sem o redutor de 90,25% do art. 37, XI, o Tribunal aprofunda a linha ensaiada quanto a procuradores estaduais (Informativo 995) e unifica, na prática, o teto das carreiras jurídicas no patamar máximo. O balanço é ambivalente: houve ganho real de contenção e transparência (o relator estimou economia de R\$ 560 milhões mensais), mas o precedente constitucionalizou um piso generoso de parcelas extrateto. Os embargos de declaração julgados em meados de 2026 confirmaram a fragilidade do equilíbrio: preservaram as diretrizes centrais, porém admitiram que antiguidade e demais indenizações somem até 70% do teto e liberaram a indenização de direitos adquiridos antes de março de 2026.

Impacto prático

Os efeitos operacionais são imediatos e alcançam gestores, membros das carreiras e advogados públicos.

- Folhas de pagamento: desde o mês-base abril/2026, só podem ser pagas as parcelas do rol taxativo, padronizadas pela Resolução Conjunta CNJ/CNMP 14/2026; gestores respondem por discrepâncias entre o divulgado e o pago.
- Verbas extintas: auxílio-moradia, auxílio-alimentação, licenças compensatórias por acervo, auxílios natalinos, creche, combustível e similares cessaram imediatamente; vedada a conversão em pecúnia de licença-prêmio fora das hipóteses autorizadas.
- Retroativos anteriores a fevereiro de 2026 (sem trânsito em julgado ou administrativos) estão suspensos e dependem de auditoria, resolução conjunta e referendo do STF; reavaliar execuções e mandados de segurança em curso.
- Advocacia Pública: honorários somados ao subsídio não podem ultrapassar o teto; fundos de honorários têm natureza pública e regência exclusiva por lei.
- Litígios futuros: novas verbas só por lei federal ou decisão do STF; reclamação constitucional é a via contra pagamentos que persistirem, com autorização para decisões monocráticas dos relatores.
- Concursos: memorizar a dupla tese, o rol do item 5 e o limite de 35%, as exceções do item 6, a exigência de lei nacional do art. 37, § 11 (EC 135/2024), a leitura restritiva da SV 37 frente ao art. 129, § 4º, e a inextensibilidade às demais carreiras (item 14).

Conexões jurisprudenciais

O precedente dialoga com o Tema 480 da repercussão geral (RE 609.381, Plenário, 2014), sobre a eficácia imediata do teto da EC 41/2003, e com o Tema 484 (RE 650.898), que declarou o art. 39, § 4º, da CF compatível com terço de férias e décimo terceiro, exceções incorporadas ao item 6 da tese. A leitura restritiva da Súmula Vinculante 37 é o ponto tecnicamente mais delicado, e o desfecho das ADIs 6.601 e 6.604 conversa com a Súmula Vinculante 42, que proíbe a vinculação de reajustes de vencimentos estaduais a índices federais.

Na jurisprudência recente, a submissão de gratificações por acúmulo ao teto já vinha afirmada nos embargos de divergência sobre a Gratificação por Acúmulo de Titularidade (ARE 1.488.554, junho de 2025), e o Tema 480 seguia aplicado para vedar o fracionamento de verbas acima do subteto municipal (novembro de 2025). Quanto à Advocacia Pública, o julgado consolida a linha do Informativo STF 995 sobre honorários de sucumbência e teto. O caso deve ser lido, por fim, com seus desdobramentos: a Resolução Conjunta CNJ/CNMP 14/2026, editada em abril em cumprimento ao item 5.3 da tese, e os embargos de declaração de meados de 2026, que ajustaram limites e transições sem desfazer o núcleo da decisão.

REFERÊNCIAS

- NOTICIA** STF aprova tese que unifica teto salarial e extingue pagamentos extras para magistratura e MP (Notícias STF, 25/03/2026) — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-aprova-tese-que-unifica-teto-salarial-e-extingue-pagamentos-extras-para-magistratura-e-mp/>
- JULGADO** Informativo STF 1210 - ADI 6601, Rcl 88319, ADI 6604, ADI 6606, RE 968646 e RE 1059466 (Temas 966 e 976 RG) — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1210.htm>
- NOTICIA** STF esclarece alcance de decisão sobre teto remuneratório e proíbe novos mecanismos de pagamento (Notícias STF) — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-esclarece-alcance-de-decisao-sobre-teto-remuneratorio-e-proibe-novos-mecanismos-de-pagamento/>
- NOTICIA** CNJ e CNMP aprovam regras que limitam remuneração de magistrados e membros do Ministério Público (Portal CNJ) — <https://www.cnj.jus.br/cnj-e-cnmp-aprovam-regras-que-limitam-remuneracao-de-magistrados-e-membros-do-ministerio-publico/>
- LEGISLACAO** Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 14/2026 — <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6863>
- NOTICIA** Penduricalhos: STF explica pagamento de verbas indenizatórias (Migalhas) — <https://www.migalhas.com.br/quentes/459567/penduricalhos--stf-explica-pagamento-de-verbas-indenizatorias>
- NOTICIA** STF proíbe novos penduricalhos e reforça transparência (Conjur) — <https://www.conjur.com.br/2026-mai-06/supremo-reforca-proibicao-de-pagamentos-a-servidores-fora-do-teto/>
- DOCTRINA** Crítica à tese de repercussão geral do STF sobre o teto remuneratório (Congresso em Foco) — <https://www.congressoemfoco.com.br/artigo/117654/critica-a-tese-de-repercussao-geral-do-stf-sobre-o-teto-remuneratorio>
- JULGADO** RE 609.381 - Tema 480 da repercussão geral (eficácia imediata do teto da EC 41/2003)
- JULGADO** RE 650.898 - Tema 484 da repercussão geral (subsídio, terço de férias e décimo terceiro)
- SUMULA** Súmula Vinculante 37 do STF
- SUMULA** Súmula Vinculante 42 do STF
- LEGISLACAO** Constituição Federal, arts. 37, XI e § 11 (EC 135/2024), 39, § 4º, 93 e 129, § 4º

02 DIREITO CONSTITUCIONAL; DIREITO ADMINISTRATIVO

Simetria com freio: STF fixa rol taxativo de verbas indenizatórias e reassume o controle do teto de juízes e promotores

Em julgamento estrutural de seis processos, o Plenário equipara os regimes remuneratórios da Magistratura e do Ministério Público, mas corta os penduricalhos sem lei nacional e limita as parcelas indenizatórias a 35% do subsídio.

PROCESSO

ADI 6604 (julgamento conjunto com ADIs 6601 e 6606, Rcl 88.319, RE 968.646 e RE 1.059.466, Temas 966 e 976 da RG)

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

RELATOR(A)

Min. Cristiano Zanin

JULGAMENTO

25 de março de 2026

TESE

É constitucional — por força da simetria constitucional entre os regimes remuneratórios da Magistratura e do Ministério Público (CF/1988, art. 129, § 4º c/c art. 93) — a equiparação, por isonomia, de vantagens compatíveis com esse regime jurídico, nos mesmos termos reconhecidos aos membros do Ministério Público. É incompatível com a Constituição — por desfigurar o regime de subsídio em parcela única e vulnerar o teto remuneratório — a expansão, por atos infralegais, decisões administrativas, leis locais ou fórmulas automáticas de equiparação, de rubricas rotuladas como “indenizatórias” quando, em substância, funcionam como acréscimos remuneratórios ordinários ou como via paralela de superação do teto.

Contexto do caso

O julgamento de 25 de março de 2026 é o desfecho de uma anomalia acumulada por quase três décadas. A EC 19/1998 instituiu o subsídio em parcela única para membros de Poder (CF, art. 39, § 4º) e a EC 41/2003 consolidou o teto do art. 37, XI. Na prática, porém, resoluções de tribunais, leis estaduais e decisões administrativas multiplicaram rubricas com rótulo indenizatório que escapavam ao teto: comissão instituída pelo próprio STF estimou em cerca de R\$ 17 bilhões anuais o gasto do Judiciário e do Ministério Público com essas parcelas, e o CNJ identificou mais de mil rubricas distintas em uso no país.

A Corte reuniu em pauta conjunta seis processos: os REs 968.646 e 1.059.466 (Temas 976 e 966 da repercussão geral, reconhecida em 2017) discutiam se magistrados podiam obter, por isonomia com o Ministério Público, diárias majoradas e licença-prêmio; as ADIs 6601 e 6604 questionavam mecanismos de vinculação e reajuste automático de subsídios; a ADI 6606 (rel. Min. Gilmar Mendes) e a Rcl 88.319 (rel. Min. Flávio Dino) tratavam da contenção dos penduricalhos e do subteto de procuradores municipais. Pano de fundo decisivo: a EC 135/2024 alterou o art. 37, § 11, da CF para exigir lei ordinária nacional como condição para excluir parcelas indenizatórias do teto.

O que o tribunal decidiu

Por unanimidade, o Plenário fixou tese em duas direções complementares: afirmou a constitucionalidade da equiparação, por isonomia, de vantagens compatíveis com o regime jurídico comum da Magistratura e do Ministério Público (art. 129, § 4º, c/c art. 93 da CF) e, de outro lado, declarou inconstitucional a expansão, por atos infralegais, leis locais ou fórmulas automáticas, de rubricas rotuladas como indenizatórias que, em substância, operam como acréscimos remuneratórios ou via paralela de superação do teto.

A tese de repercussão geral, estruturada em 18 itens, funciona como verdadeiro regime de transição: reafirma o teto de R\$ 46.366,19; enquanto não editada a lei do art. 37, § 11, admite apenas rol taxativo de parcelas (diárias, ajuda de custo por remoção, pro labore de magistério, gratificação por comarca de difícil provimento, indenização de férias não gozadas até 30 dias e gratificação por exercício cumulativo efetivo), cuja soma não pode ultrapassar 35% do subsídio; cria parcela de valorização por antiguidade de 5% a cada cinco anos, até 35%; suspende retroativos anteriores a fevereiro de 2026 até auditoria e resolução conjunta CNJ/CNMP, com referendo do STF; manda cessar imediatamente auxílios como moradia, alimentação, combustível, creche e licenças compensatórias por acervo; veda a conversão em pecúnia de licença-prêmio não autorizada; e estende o teto e as vedações a Tribunais de Contas, Defensorias Públicas e Advocacia Pública, submetendo ao limite inclusive os honorários advocatícios.

Quanto aos processos: a Rcl 88.319 foi julgada procedente para assegurar aos procuradores municipais de Praia Grande o teto do subsídio de Ministro do STF, sem o redutor de 90,25%; a ADI 6606 foi convertida em julgamento definitivo e julgada parcialmente procedente; as ADIs 6601 e 6604 foram julgadas improcedentes; e os REs 968.646 e 1.059.466 foram providos, com fixação das teses dos Temas 966 e 976. A decisão vige a partir do mês-base abril/2026 (folha de maio/2026), com caráter estrutural.

Fundamentos

O primeiro pilar é a autoaplicabilidade da simetria: o art. 129, § 4º, na redação da EC 45/2004, tem densidade normativa suficiente para produzir efeitos imediatos, sem depender de lei específica.

Nesse contexto, a Súmula Vinculante nº 37 não se presta a impedir a concretização dessa simetria quando não se está diante da criação judicial de aumento de subsídio ou de vencimentos, mas da equalização de tratamento entre carreiras cuja isonomia decorre de comando constitucional expresso.

— Informativo STF 1210, ADI 6604, rel. Min. Cristiano Zanin, j. 25/03/2026

O segundo pilar é o critério da substância sobre o rótulo: o subsídio em parcela única (art. 39, § 4º) foi concebido para conter a fragmentação remuneratória, e a exclusão de parcelas do teto passou a exigir, após a EC 135/2024, lei ordinária nacional.

O Tribunal também reiterou que a natureza indenizatória não se define pelo rótulo, mas pela correspondência material com o ressarcimento de despesa real, e que a simetria, embora constitucionalmente relevante para carreiras estruturais, não autoriza pagamentos habituais e automáticos que, na prática, convertam indenização em remuneração.

— Informativo STF 1210, ADI 6604, rel. Min. Cristiano Zanin, j. 25/03/2026

Nos votos, o Min. Gilmar Mendes destacou o caráter nacional da magistratura; o Min. Alexandre de Moraes apontou a dupla distorção (defasagem do subsídio pela ausência de revisão anual e proliferação abusiva de rubricas), estimando economia de cerca de R\$ 560 milhões mensais; e o Min. Flávio Dino sublinhou que a tese cria travas para o futuro, em regime transitório até que o Congresso legisle.

Análise crítica

O precedente é, a um só tempo, o maior gesto de autocontenção remuneratória da história do Judiciário brasileiro e um exercício inédito de quase-legislação pelo STF. Ao fixar rol taxativo, percentuais, teto de somatório, regras de vigência e autorização para decisões monocráticas nos casos correlatos, o Tribunal ocupou, declaradamente em caráter provisório, o espaço que o art. 37, § 11, reservou ao Congresso. A justificativa é consistente (a omissão legislativa vinha sendo preenchida por mais de mil rubricas locais, cenário muito pior), mas o desenho inverte a lógica da EC 135/2024: em vez de a lei nacional habilitar exclusões do teto, é uma decisão judicial que define, transitoriamente, o que pode ser pago.

Há duas tensões internas que merecem atenção técnica. A primeira está na convivência com a Súmula Vinculante 37: a distinção entre criação judicial de aumento por isonomia (vedada) e equalização estrutural entre carreiras simétricas (admitida) é defensável, pois o art. 129, § 4º, é norma constitucional expressa de equiparação, mas a fronteira é tênue e o próprio julgamento a demonstra, ao prover recursos que estendiam a magistrados vantagens do Ministério Público (diárias e licença-prêmio, Temas 976 e 966). A segunda é a parcela de valorização por antiguidade: verba de 5% por quinquênio, até 35% do subsídio, paga a ativos e inativos, dificilmente possui a correspondência material com despesa efetiva que a própria tese elegeu como critério de indenização. Trata-se, em substância, de adicional por tempo de serviço com rótulo indenizatório, crítica formulada de imediato por entidades e veículos jurídicos, que notaram que a soma dos dois blocos de 35% permite, na prática, ganhos de até 70% acima do teto nominal.

O teste decisivo do precedente será sua execução: logo após a folha de maio de 2026, o próprio STF precisou cobrar tribunais que seguiram pagando acima do teto.

Na linha evolutiva, o julgado completa um movimento pendular. O STF primeiro blindou o teto contra vantagens pessoais (Tema 257) e admitiu que o subsídio não veda em absoluto parcelas adicionais (Tema 484); depois tolerou, caso a caso, a expansão de verbas indenizatórias; agora reassume o controle com regime estrutural, auditoria, padronização por resolução conjunta CNJ/CNMP e transparência ativa mensal sob pena de responsabilização dos gestores. A improcedência da ADI 6604 confirma que a Corte optou por preservar a arquitetura simétrica das carreiras e atacar o problema pelo flanco das rubricas, não pelo da estrutura. O equilíbrio, porém, é frágil: nos embargos de declaração julgados em junho de 2026, o limite de 35% foi mantido por apertados 6 votos a 4, contra corrente interna que propunha liberação mais ampla.

Impacto prático

- Desde a folha de maio/2026, tribunais, MPs, Tribunais de Contas, Defensorias e Advocacia Pública só podem pagar as parcelas do rol taxativo, com somatório limitado a 35% do subsídio; as demais rubricas devem cessar imediatamente.
- Retroativos reconhecidos por decisão judicial não transitada em julgado ou administrativa, anteriores a fevereiro de 2026, estão suspensos: é preciso aguardar a resolução conjunta CNJ/CNMP, a auditoria e o referendo do STF antes de executar esses créditos.
- Novas verbas remuneratórias, indenizatórias ou auxílios só podem ser criadas por lei federal ou decisão do STF; leis estaduais e resoluções locais deixam de ser fonte válida.
- A conversão em pecúnia de licença-prêmio e de licenças compensatórias não autorizadas está vedada; gestores respondem por pagamentos indevidos e pela divulgação mensal dos valores com rubricas discriminadas.
- A tese não se estende às demais carreiras do serviço público (item 14), vedada a aplicação analógica: servidores em geral seguem seus estatutos até a lei nacional do art. 37, § 11.
- Para concursos: memorizar o binômio da tese (simetria autoaplicável do art. 129, § 4º, versus vedação de indenizações de fachada), o papel da EC 135/2024, a releitura da SV 37, os Temas 966 e 976 e o limite de 35% do regime de transição. É candidata forte a cobrança em Direito Constitucional e Administrativo.

Conexões jurisprudenciais

O precedente dialoga com toda a cadeia do teto remuneratório: o Tema 257 da RG (RE 606.358) determinou o cômputo das vantagens pessoais no teto do art. 37, XI, e o Tema 484 (RE 650.898) asseverou que o art. 39, § 4º, não é incompatível com o pagamento de outras verbas além do subsídio, premissa que a nova tese agora disciplina e contém. No campo das vedações e equiparações, a decisão convive com a SV 37 (impossibilidade de aumento por isonomia pela via judicial) e a SV 42 (inconstitucionalidade da vinculação de reajustes a índices federais).

São correlatos diretos: a ADI 6135 (rel. Min. Rosa Weber, j. 20/10/2020), que admitiu honorários de sucumbência a advogados públicos desde que observado o teto, entendimento endurecido pelos itens 12 e 13 da tese; o MS 32.492 (rel. Min. Dias Toffoli, j. 17/11/2017), sobre a exclusão de verbas efetivamente indenizatórias do abate-teto em fiscalização do TCU; e o ARE 1.508.596 (rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 14/10/2024), sobre o subteto das Defensorias estaduais, questão que a Rcl 88.319 projeta para as procuradorias municipais ao afastar o redutor de 90,25%. Nos informativos, o STF 1166 (gratificações no MP estadual sob regime de subsídio) e o STF 761 (EC 41/2003, teto e irredutibilidade) marcam etapas anteriores da mesma trajetória.

REFERÊNCIAS

- JULGADO** Informativo STF 1210 - texto oficial do precedente (ADI 6604 e julgamento conjunto) — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1210.htm>
- NOTICIA** STF - Notícia oficial: STF aprova tese que unifica teto salarial e extingue pagamentos extras para magistratura e MP — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-aprova-tese-que-unifica-teto-salarial-e-extingue-pagamentos-extras-para-magistratura-e-mp/>
- NOTICIA** STF - Notícia oficial: Publicado acórdão do julgamento que definiu regras para pagamento de verbas indenizatórias — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/supremo-publica-acordao-do-julgamento-que-definiu-regras-para-o-pagamento-de-verbas-indenizatorias/>
- JULGADO** Tema 966 da Repercussão Geral (RE 1.059.466) - licença-prêmio de magistrados por isonomia com o MP — <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=966>
- JULGADO** Tema 976 da Repercussão Geral (RE 968.646) - equiparação de diárias entre magistrados e membros do MP
- NOTICIA** Migalhas - STF limita penduricalhos e impõe teto único à magistratura e ao MP — <https://www.migalhas.com.br/quentes/452597/stf-limita-penduricalhos-e-impoe-teto-unico-a-magistratura-e-ao-mp>
- LEGISLACAO** CF/1988, arts. 37, XI e § 11 (redação da EC 135/2024), 39, § 4º, 93 e 129, § 4º
- SUMULA** Súmula Vinculante 37 do STF
- SUMULA** Súmula Vinculante 42 do STF
- JULGADO** STF, Tema 257 da RG (RE 606.358) - vantagens pessoais no cômputo do teto
- JULGADO** STF, Tema 484 da RG (RE 650.898) - compatibilidade do subsídio com outras verbas
- JULGADO** STF, ADI 6135, rel. Min. Rosa Weber, j. 20/10/2020 - honorários de advogados públicos e teto
- JULGADO** STF, MS 32.492, rel. Min. Dias Toffoli, j. 17/11/2017 - verbas indenizatórias e abate-teto
- JULGADO** STF, ARE 1.508.596, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 14/10/2024 - subteto das Defensorias estaduais

03 DIREITO CONSTITUCIONAL; DIREITO ADMINISTRATIVO

O fim dos penduricalhos? STF impõe regime nacional provisório para verbas indenizatórias e blinda o teto constitucional

Em julgamento estrutural de seis processos, o Plenário equipara Magistratura e Ministério Público, limita parcelas indenizatórias a 35% do subsídio e proíbe a criação de verbas fora de lei nacional.

PROCESSO

ADI 6606 (julgamento conjunto com ADIs 6601 e 6604, REs 968.646 e 1.059.466 – Temas 976 e 966 RG – e Rcl 88.319)

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

RELATOR(A)

Min. Gilmar Mendes

JULGAMENTO

25 de março de 2026

TESE

É constitucional — por força da simetria constitucional entre os regimes remuneratórios da Magistratura e do Ministério Público (CF/1988, art. 129, § 4º c/c art. 93) — a equiparação, por isonomia, de vantagens compatíveis com esse regime jurídico, nos mesmos termos reconhecidos aos membros do Ministério Público. É incompatível com a Constituição — por desfigurar o regime de subsídio em parcela única e vulnerar o teto remuneratório — a expansão, por atos infralegais, decisões administrativas, leis locais ou fórmulas automáticas de equiparação, de rubricas rotuladas como “indenizatórias” quando, em substância, funcionam como acréscimos remuneratórios ordinários ou como via paralela de superação do teto.

Contexto do caso

Poucos temas expõem tanto a tensão entre autonomia institucional e moralidade administrativa quanto os chamados penduricalhos. Desde o subsídio em parcela única da EC 19/1998 e o teto rígido da EC 41/2003, tribunais, ministérios públicos, cortes de contas, defensorias e advocacias públicas construíram, por resoluções, decisões administrativas e leis locais, um ecossistema de auxílios e indenizações que drenava a força normativa do art. 37, XI, da Constituição. Comissão do próprio STF estimou em cerca de R\$ 17 bilhões os pagamentos acima do limite constitucional, e o Ministro Alexandre de Moraes projetou economia de R\$ 560 milhões mensais com a contenção dessas rubricas.

O cenário normativo mudou com a EC 135/2024, que deu nova redação ao art. 37, § 11, da CF: a exclusão de parcelas indenizatórias do teto passou a depender de lei ordinária nacional, aplicável a todos os Poderes e órgãos autônomos. Essa lei não foi editada, e o vácuo seguiu alimentando a proliferação de verbas. Foi nesse contexto que o Plenário, em 25 de março de 2026, reuniu em pauta conjunta seis processos: os REs 968.646 e 1.059.466 (Temas 976 e 966), sobre equiparação de diárias e de licença-prêmio entre magistrados e membros do MP por isonomia; as ADIs 6601, 6604 e 6606, sobre vinculações remuneratórias automáticas; e a Rcl 88.319, sobre o subteto de procuradores municipais de Praia Grande (SP). Os quatro relatores (Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes, Cristiano Zanin e Flávio Dino) construíram voto unificado.

O que o tribunal decidiu

A decisão tem dupla face. De um lado, o STF afirmou que a simetria entre Magistratura e Ministério Público (CF, art. 129, § 4º, c/c art. 93, na redação da EC 45/2004) é autoaplicável e legitima a equiparação, por isonomia, de vantagens compatíveis com o regime constitucional das carreiras. Por isso, deu provimento aos REs 968.646 e 1.059.466 e julgou improcedentes as ADIs 6601 e 6604. De outro, declarou incompatível com a Constituição a expansão, por atos infralegais, decisões administrativas, leis locais ou fórmulas automáticas de equiparação, de rubricas rotuladas como indenizatórias que operem como acréscimos remuneratórios ordinários ou como via paralela de superação do teto, julgando parcialmente procedente a ADI 6606 e confirmando a cautelar.

Nos Temas 966 e 976, a Corte fixou tese analítica de dezoito itens que funciona como verdadeiro estatuto remuneratório provisório: reafirma o teto de R\$ 46.366,19; lista taxativamente as parcelas indenizatórias admitidas até a edição da lei do art. 37, § 11 (parcela de valorização por antiguidade de 5% a cada cinco anos, diárias, ajuda de custo por remoção, pro labore de magistério, gratificação por comarca de difícil provimento, indenização de férias não gozadas até 30 dias e gratificação por exercício cumulativo de jurisdição), com somatório limitado a 35% do subsídio; manda cessar imediatamente auxílio-moradia, auxílio-alimentação, licenças compensatórias e mais uma dezena de rubricas; veda a conversão em pecúnia de licença-prêmio; suspende retroativos anteriores a fevereiro de 2026 até auditoria e referendo do próprio STF; e estende as balizas a Tribunais de Contas, Defensorias e Advocacia Pública. Na Rcl 88.319, reconheceu aos procuradores municipais o teto equivalente ao subsídio de Ministro do STF, sem o redutor de 90,25%. A tese vigorará a partir do mês-base abril/2026, com efeitos na folha de maio.

O julgamento foi expressamente qualificado como processo estrutural: a Presidência do CNJ acompanhará a implementação, resolução conjunta CNJ/CNMP padronizará as rubricas e os relatores ficaram autorizados a decidir monocraticamente os casos correlatos conforme as teses fixadas.

Fundamentos

O primeiro pilar é a leitura da simetria como norma de eficácia plena: o art. 129, § 4º, não depende de intermediação legislativa e a Súmula Vinculante 37 não é obstáculo, porque não se trata de aumento judicial por isonomia genérica, mas de concretização de equiparação imposta pelo constituinte reformador.

A Súmula Vinculante nº 37 não se presta a impedir a concretização dessa simetria quando não se está diante da criação judicial de aumento de subsídio ou de vencimentos, mas da equalização de tratamento entre carreiras cuja isonomia decorre de comando constitucional expresso.

— Informativo STF 1210, ADI 6606, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 25.03.2026

O segundo pilar é substancialista: a natureza indenizatória não decorre do rótulo, mas da correspondência material com o ressarcimento de despesa efetiva. Parcelas pagas de modo habitual e automático, sem nexos com gasto real, são remuneração disfarçada e desfiguram o subsídio em parcela única do art. 39, § 4º. O terceiro pilar é a reserva de lei nacional do art. 37, § 11, na redação da EC 135/2024, que centraliza no Congresso a competência para excluir parcelas do teto.

A criação e alteração de verbas de caráter remuneratório, indenizatório ou auxílios somente poderão ser realizadas por Lei Federal (CF, art. 37, § 11) ou por decisão do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, n).

— Tese fixada nos Temas 966 e 976 da repercussão geral, item 9

Por fim, a tese se autolimita: o item 14 proíbe a aplicação extensiva ou analógica do regime a outras carreiras, que permanecem regidas por seus estatutos ou pela CLT até a lei nacional.

Análise crítica

O precedente reposiciona três linhas jurisprudenciais de uma só vez. Primeiro, flexibiliza a leitura tradicional da SV 37: o STF recusava ao Judiciário qualquer papel equalizador de vencimentos; agora, distingue a isonomia genérica (vedada) da simetria constitucional específica entre Magistratura e MP (autoaplicável). A distinção é dogmaticamente defensável, pois o art. 129, § 4º, é regra de estrutura e não princípio geral de igualdade, mas cria zona cinzenta: toda vantagem concedida ao MP por lei local tende a ser reivindicada por magistrados, e vice-versa, num efeito espelho que a própria tese tenta conter com o rol taxativo.

Segundo, o STF assume abertamente a função de legislador provisório. A tese de dezoito itens não interpreta norma: institui regime transitório completo, com rol de verbas, alíquotas, limites, regras de vigência e delegação regulamentar a resolução conjunta CNJ/CNMP, técnica próxima das sentenças aditivas de regime da experiência italiana, justificada pela omissão do Congresso em editar a lei do art. 37, § 11. A crítica de invasão da competência legislativa, formulada em manifestações doutrinárias e em nota das associações da magistratura, tem peso real: a parcela de valorização por antiguidade (5% por quinquênio, até 35%) ressuscita, sob rótulo indenizatório, o adicional por tempo de serviço que a lógica do subsídio da EC 19/1998 quis eliminar, e o faz sem lei. O paradoxo é evidente: para conter verbas criadas sem lei, o Tribunal criou verba sem lei. A

defesa possível é pragmática: entre a anomia dos contracheques de seis dígitos e um regime provisório uniforme, transparente e limitado, a segunda alternativa protege melhor o art. 37, ainda que ao custo de tensionar a separação de Poderes.

Terceiro, a Rcl 88.319 promove deslocamento silencioso no regime dos subtetos: ao assegurar a procuradores municipais o teto de Ministro do STF sem o redutor de 90,25%, o Plenário vai além do Tema 510 (RE 663.696), que os havia submetido ao subteto do Judiciário estadual. A leitura que se extrai é a de que as funções essenciais à Justiça gravitam para o teto nacional único, o que uniformiza o sistema mas amplia, e não reduz, o limite de despesa com essas carreiras, alterando o equilíbrio federativo dos subtetos desenhado pela EC 41/2003.

A vedação de extensão analógica (item 14) cria assimetria deliberada: Magistratura, MP, Tribunais de Contas, Defensorias e Advocacia Pública ficam sob regime jurisprudencial estrito, enquanto as demais carreiras permanecem sob seus estatutos. O incentivo institucional é claro: forçar o Congresso a editar a lei nacional do art. 37, § 11, único instrumento capaz de reunificar o sistema.

Impacto prático

- Advogados de membros de carreira devem revisar pretensões fundadas em resoluções ou leis locais: verbas fora do rol dos itens 5 e 6 da tese cessaram desde o mês-base abril/2026, e a conversão em pecúnia de licença-prêmio está vedada.
- Retroativos reconhecidos por decisão judicial não transitada em julgado ou administrativa anteriores a fevereiro de 2026 estão suspensos: execuções nessa situação dependem de critérios de resolução conjunta CNJ/CNMP, auditoria e referendo do STF.
- O somatório das parcelas indenizatórias mensais admitidas tem trava objetiva de 35% do subsídio, parâmetro que deve orientar folhas de pagamento, controles internos e apontamentos de Tribunais de Contas.
- Honorários de sucumbência da Advocacia Pública submetem-se expressamente ao teto, e os fundos de honorários, de natureza pública, não podem custear outras parcelas, salvo honorários, auxílio-saúde e alimentação.
- Gestores respondem pessoalmente por discrepâncias entre os valores publicados nos portais de transparência e os efetivamente pagos.
- Para concursos: memorizar a dupla tese sintética (simetria autoaplicável versus vedação de indenizações disfarçadas), o limite de 35%, a reserva de lei nacional do art. 37, § 11 (EC 135/2024), a inaplicabilidade da SV 37 à simetria Magistratura/MP e o caráter estrutural do julgamento com monitoramento pelo CNJ.

Conexões jurisprudenciais

O precedente dialoga com a Súmula Vinculante 37 (vedação de aumento de vencimentos por isonomia pela via judicial), agora relida para não alcançar a simetria do art. 129, § 4º, e com a Súmula Vinculante 42, que proíbe vinculações automáticas de reajuste. No plano do teto, retoma e tensiona o Tema 510 (RE 663.696), que submettera os procuradores municipais ao subteto de 90,25% do subsídio de Ministro do STF, agora afastado na Rcl 88.319.

Na contenção de verbas, o julgamento consolida a orientação da ADI 6135 (Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, j. 20.10.2020), que admitiu honorários de sucumbência a advogados públicos condicionados ao teto, e do MS 32.492 (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 17.11.2017), sobre o controle, pelo TCU, das verbas indenizatórias excluídas do abate-teto. Conecta-se ainda ao Informativo STF 1166, que já sinalizava a incompatibilidade entre subsídio e gratificações habituais no MP estadual. Em maio de 2026 os relatores proibiram novas parcelas não autorizadas pela tese, e os embargos de declaração mantiveram o limite de 35%, esclarecendo que o auxílio-saúde, mediante comprovação de despesa, fica fora dessa trava.

REFERÊNCIAS

- NOTICIA** STF aprova tese que unifica teto salarial e extingue pagamentos extras para magistratura e MP (Notícias STF) — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-aprova-tese-que-unifica-teto-salarial-e-extingue-pagamentos-extras-para-magistratura-e-mp/>
- JULGADO** Informativo STF 1210 (texto oficial do precedente) — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1210.htm>
- JULGADO** Tema 966 da repercussão geral (RE 1.059.466, licença-prêmio de magistrados por isonomia) — <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=966>
- JULGADO** Tema 976 da repercussão geral (RE 968.646, equiparação de diárias) — <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4976868&numeroProcesso=968646&classeProcesso=RE&numeroTema=976>
- NOTICIA** STF limita penduricalhos e impõe teto único à magistratura e ao MP (Migalhas) — <https://www.migalhas.com.br/quentes/452597/stf-limita-penduricalhos-e-impoe-teto-unico-a-magistratura-e-ao-mp>
- NOTICIA** STF proíbe novos penduricalhos e reforça transparência (ConJur) — <https://www.conjur.com.br/2026-mai-06/supremo-reforca-proibicao-de-pagamentos-a-servidores-fora-do-teto/>
- DOCTRINA** Crítica à tese de repercussão geral do STF sobre o teto remuneratório (Congresso em Foco) — <https://www.congressoemfoco.com.br/artigo/117654/critica-a-tese-de-repercussao-geral-do-stf-sobre-o-teto-remuneratorio>
- SUMULA** Súmula Vinculante 37 do STF
- SUMULA** Súmula Vinculante 42 do STF
- JULGADO** RE 663.696 (Tema 510 da repercussão geral, subteto de procuradores municipais)
- JULGADO** ADI 6135, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, j. 20.10.2020 (honorários de advogados públicos e teto)
- JULGADO** MS 32.492, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 17.11.2017 (verbas indenizatórias e abate-teto)
- LEGISLACAO** Emenda Constitucional 135/2024 (art. 37, § 11, da CF)
- LEGISLACAO** Emenda Constitucional 45/2004 (art. 129, § 4º, da CF)

04 DIREITO CONSTITUCIONAL; DIREITO NOTARIAL E REGISTRAL; DIREITO AGRÁRIO

Registro cartorário não vira título de domínio por decreto estadual: STF derruba a chamada 'lei da grilagem' do Tocantins

Na ADI 7550, o Plenário, por unanimidade, invalidou a convalidação em massa de registros de imóveis rurais sem origem em título público, por usurpação da competência privativa da União e afronta ao regime constitucional fundiário.

PROCESSO

ADI 7550

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

RELATOR(A)

Min. Nunes Marques

JULGAMENTO

27 de março de 2026

TESE

É inconstitucional – por usurpar competência privativa da União para legislar sobre direito civil, agrário e registros públicos (CF/1988, art. 22, I e XXV), além de afrontar o regime constitucional de política agrícola e fundiária (CF/1988, arts. 186 e 188) – norma estadual que reconhece e convalida, com força de título de domínio, registros imobiliários de imóveis rurais daquele estado federado cuja origem não seja título de alienação ou concessão expedido pelo poder público.

Contexto do caso

A Lei 3.525/2019 do Estado do Tocantins dispôs que ficavam 'reconhecidos e convalidados, com força de título de domínio', os registros imobiliários de imóveis rurais inscritos nos cartórios do estado até a data de sua publicação, ainda que sua origem não fosse título de alienação ou concessão expedido pelo poder público. Na prática, a norma convertia em propriedade privada plena, por via meramente cartorária, assentos de origem precária ou desconhecida, incluindo antigos registros paroquiais do século XIX, que nunca tiveram aptidão para constituir domínio. As Leis estaduais 3.730/2020 e 3.896/2022 completaram o arranjo, disciplinando o procedimento de convalidação perante os registradores.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag) ajuizou a ADI 7550 sustentando que a destinação de terras públicas deve ser compatível com a política agrícola e com o Plano Nacional de Reforma Agrária, e que a lei violava o sistema constitucional de bens públicos. A Comissão Pastoral da Terra e a Campanha Nacional em Defesa do Cerrado, amici curiae, alertaram que a convalidação sem exame da cadeia dominial instituciona-

lizaria a grilagem na região do Matopiba. Segundo levantamentos divulgados pela imprensa, dezenas de milhares de hectares foram titulados com fundamento na lei até o julgamento, o que explica o apelido que a norma recebeu no debate público: 'lei da grilagem do Tocantins'.

O que o tribunal decidiu

Em sessão virtual encerrada em 27 de março de 2026, o Plenário, por unanimidade, acompanhou o relator, Ministro Nunes Marques, e julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, caput e parágrafo único, da Lei 3.525/2019. Por arrastamento, caíram as Leis estaduais 3.730/2020 e 3.896/2022, que apenas operacionalizavam a convalidação.

O vício identificado é duplo: formal, porque o estado legislou sobre direito civil, agrário e registros públicos, matérias privativas da União (CF, art. 22, I e XXV); e material, porque a convalidação em massa transferia terras públicas ao patrimônio privado sem procedimento de alienação, sem prova de posse ou uso e sem as salvaguardas dos arts. 186, 188 e 191, parágrafo único, da Constituição.

Fundamentos

O primeiro eixo do voto condutor é competencial. Os requisitos para identificação e destaque de título de domínio do patrimônio público estão em normas gerais federais, notadamente a Lei 6.015/1973 (registros públicos) e a Lei 11.952/2009 (regularização fundiária). Ao criar atalho local, o legislador tocantinense extrapolou a competência residual dos estados:

O legislador estadual extrapolou sua competência residual ao convalidar registros imobiliários sem observar o procedimento das leis federais de regência e possibilitar a alienação a particulares antes da delimitação adequada, mediante verdadeira concessão de título de domínio de terras públicas, sem as garantias constitucionais traduzidas em normas gerais da União.

— Informativo STF 1210, ADI 7550, rel. Min. Nunes Marques, Plenário, j. 27.03.2026

O segundo eixo é substantivo. A Corte reconheceu que a lei permitia a alienação de terra pública à margem dos parâmetros da função socioambiental da propriedade e do interesse social (CF, arts. 5º, XXIII; 170, III; 186 e 188), e recuperou a diretriz firmada na ADI 4.269 de que atos de regularização fundiária não podem usurpar territórios de quilombolas e comunidades tradicionais nem suprimir vistorias indispensáveis à proteção ambiental. O fecho do raciocínio conecta a convalidação cartorária à vedação constitucional de usucapião de imóveis públicos:

A transferência definitiva ao patrimônio privado, mediante outorga de título de domínio, de imóveis rurais provenientes do patrimônio estadual que nunca foram objeto de procedimentos formais prévios de alienação ou de concessão, sem exigência de prova sobre a posse ou o tipo de uso atribuído à terra, por meio de mera validação cartorária, afronta o regime constitucional de política agrária, de reforma agrária, de proteção ambiental e de salvaguarda do patrimônio e do interesse públicos, além de ignorar a vedação expressa de aquisição de imóvel público por usucapião (CF/1988, art. 191, parágrafo único).

— Informativo STF 1210, ADI 7550, rel. Min. Nunes Marques, Plenário, j. 27.03.2026

Análise crítica

A decisão tem raiz histórica que merece ser explicitada. Os registros sem origem em título público que a lei tocantinense pretendia convalidar remontam, em grande parte, ao registro paroquial criado pelo Decreto 1.318/1854, regulamento da Lei de Terras (Lei 601/1850). Aquele assento, feito perante o vigário, era meramente declaratório e cadastral: jamais constituiu domínio, como a jurisprudência reconhece há mais de um século. A engenharia da Lei 3.525/2019 consistia em inverter essa premissa, atribuindo força dominial a inscrições destituídas de eficácia constitutiva. Trata-se de subversão do princípio da continuidade registral (Lei 6.015/1973, arts. 195 e 237), que exige o encadeamento ininterrupto de titularidades a partir do destaque válido do patrimônio público. Sem esse destaque, a presunção milita em favor do caráter devoluto da terra, e a via correta para o estado apurar e alienar seu patrimônio é o processo discriminatório da Lei 6.383/1976.

No plano federativo, o acórdão faz uma distinção que nem sempre é bem compreendida: as terras devolutas não indispensáveis à defesa e à preservação ambiental pertencem aos estados (CF, art. 26, IV), e a gestão desse patrimônio é matéria estadual; mas definir o que constitui título de domínio e qual a eficácia jurídica de um registro imobiliário é legislar sobre direito civil e registros públicos, campo privativo da União. O estado pode alienar suas terras; não pode redefinir, por lei própria, o modo de aquisição da propriedade. Essa linha é coerente com a Súmula 477 do STF, que já negava eficácia dominial a concessões estaduais de devolutas na faixa de fronteira, e com precedentes que submetem programas estaduais de regularização fundiária aos balizamentos das normas gerais federais, como a ADI 5.333 (também sobre legislação tocantinense) e a ADI 5.783 (fundos e fechos de pasto na Bahia).

O ponto dogmaticamente mais interessante é a aproximação entre a convalidação legislativa e a usucapião de bem público. Ao dispensar prova de posse, de uso e de qualquer procedimento formal, a lei operava algo ainda mais generoso que uma usucapião: uma anistia dominial automática, sem sequer os requisitos que a prescrição aquisitiva exigiria entre particulares. Se a Constituição veda expressamente a usucapião de imóveis públicos (arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único), com maior razão veda que o legislador estadual alcance o mesmo resultado por ato normativo geral. O argumento a fortiori, embora não formulado nesses termos no informativo, é a espinha dorsal material do julgado e fecha a porta a réplicas legislativas em outros estados da fronteira agrícola.

Fica em aberto, contudo, a questão mais espinhosa: o destino dos títulos já expedidos com base na lei durante seus anos de vigência. A Procuradoria-Geral do Estado do Tocantins opôs embargos de declaração pedindo regime de eficácia temporal para as situações consolidadas, invocan-

do a boa-fé de quem se titulou sob lei então vigente; movimentos sociais e entidades como a AATR sustentam a invalidação integral, sob pena de premiar a corrida à titulação ocorrida inclusive após o ajuizamento da ADI. Há genuína tensão entre a eficácia ex tunc da declaração de inconstitucionalidade, a proteção do terceiro de boa-fé e a indisponibilidade do patrimônio público. Em nossa avaliação, eventual modulação teria de ser cirúrgica: a jurisprudência da Corte raramente tolera a consolidação de aquisições de bens públicos sem título válido, e a boa-fé, quando existente, tende a se resolver em efeitos indenizatórios, não na manutenção do domínio.

Impacto prático

- Títulos e matrículas convalidados com base na Lei 3.525/2019 ficam sob risco concreto de invalidação; a extensão temporal dos efeitos depende do julgamento dos embargos de declaração opostos pelo Estado do Tocantins.
- Registradores de imóveis do Tocantins devem cessar qualificações positivas fundadas nas leis invalidadas e tratar cadeias dominiais que passem por convalidação ex-Lei 3.525/2019 como portadoras de vício de origem.
- Em due diligence imobiliária no Matopiba, a análise de cadeia dominial deve retroceder ao destaque válido do patrimônio público; convalidação administrativa estadual não supre a ausência de título de alienação ou concessão.
- Estados que pretendam regularizar ocupações em terras devolutas devem seguir o processo discriminatório da Lei 6.383/1976 e as normas gerais federais (Leis 6.015/1973 e 11.952/2009), com vistoria, comprovação de posse e destinação compatível com os arts. 186 e 188 da CF.
- Credores com garantias reais sobre imóveis titulados pela via convalidatória devem reavaliar sua higidez e provisionar risco jurídico.
- Para concursos públicos: memorizar o duplo fundamento (art. 22, I e XXV, e arts. 186 e 188 da CF), a vedação de usucapião de imóvel público (art. 191, parágrafo único) aplicada por analogia à convalidação legislativa, e a técnica da inconstitucionalidade por arrastamento das leis procedimentais dependentes.

A mensagem institucional é clara: nenhum estado da federação pode transformar assento cartográfico precário em propriedade plena por lei local. O caminho da regularização fundiária passa, necessariamente, pelas normas gerais da União e pelas garantias socioambientais da Constituição.

Conexões jurisprudenciais

O precedente expressamente invocado é a ADI 4.269 (rel. Min. Edson Fachin, Plenário, j. 18.10.2017, Informativo 882), na qual o STF, ao examinar a Lei 11.952/2009 (Amazônia Legal), impediu que a regularização fundiária alcançasse terras de quilombolas e comunidades tradicionais e preservou as vistorias ambientais. A ADI 7550 transporta essas balizas para o controle de leis estaduais.

Compõem o mesmo arco a ADI 5.333 (rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 14.02.2020), que apreciou dispositivos da Lei 2.758/2013 do próprio Tocantins sobre regularização fundiária por interesse social à luz das normas gerais federais de licitação, e a ADI 5.783 (rel. Min. Rosa Weber, Plenário, j. 06.09.2023, Informativo 1107), sobre o prazo para comunidades de fundos e fechos de pasto requererem a regularização de terras devolutas na Bahia. No plano sumular, a Súmula 477 do STF já consagrava a impotência dominial de concessões estaduais irregulares de terras devolutas na faixa de fronteira, que autorizam apenas o uso. Por fim, o julgado dialoga com a pauta socioambiental recente do Plenário, como a discussão sobre concessão florestal em áreas indígenas e quilombolas noticiada no Informativo 1209, numa jurisprudência que trata a questão fundiária como capítulo da proteção ambiental e das comunidades tradicionais.

REFERÊNCIAS

- NOTICIA** STF invalida lei do Tocantins sobre registros de imóveis rurais no estado (Notícias STF) — <https://noticias.stf.jus.br/posts/noticias/stf-invalida-lei-do-tocantins-sobre-registros-de-imoveis-rurais-no-estado/>
- JULGADO** Informativo STF 1210 (março/2026) — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1210.htm>
- JULGADO** STF, ADI 7550, rel. Min. Nunes Marques, Plenário, j. 27.03.2026
- JULGADO** STF, ADI 4.269, rel. Min. Edson Fachin, Plenário, j. 18.10.2017 (Lei 11.952/2009, Amazônia Legal)
- JULGADO** STF, ADI 5.333, rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 14.02.2020 (Lei 2.758/2013 do Tocantins)
- JULGADO** STF, ADI 5.783, rel. Min. Rosa Weber, Plenário, j. 06.09.2023 (fundos e fechos de pasto, Bahia)
- SUMULA** Súmula 477 do STF
- LEGISLACAO** Constituição Federal, arts. 5º, XXIII; 22, I e XXV; 26, IV; 170, III; 183, § 3º; 186; 188; 191, parágrafo único
- LEGISLACAO** Lei 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), Lei 6.383/1976 (processo discriminatório) e Lei 11.952/2009 (regularização fundiária)
- LEGISLACAO** Lei 3.525/2019, Lei 3.730/2020 e Lei 3.896/2022 do Estado do Tocantins
- NOTICIA** STF anula lei do Tocantins que validava terras sem títulos formais (ConJur) — <https://www.conjur.com.br/2026-abr-08/stf-invalida-tres-leis-do-tocantins-sobre-registros-de-imoveis-rurais/>
- NOTICIA** STF declara inconstitucional lei que validava registros imobiliários de imóveis rurais sem título de alienação ou concessão (IRIB) — <https://www.tribuna.com.br/stf-declara-inconstitucional-lei-que-validava-registros-imobiliarios-de-imoveis-rurais-sem-titulo-de-alienacao-ou-concessao/>
- NOTICIA** STF barra lei que facilitava legalização de terras públicas com títulos suspeitos no Tocantins (CPT Nacional) — <https://cptnacional.org.br/2026/03/31/stf-terras-publicas-tocantins/>
- NOTICIA** Tocantins pede manutenção de títulos de imóveis legalizados por lei derrubada pelo STF (O Joio e o Trigo) — <https://ojoioetrigo.com.br/2026/05/tocantins-pede-manutencao-de-titulos-de-imoveis-legalizados-por-lei-derrubada-pelo-stf/>

05 DIREITO CONSTITUCIONAL; DIREITO AMBIENTAL

STF barra a 'PEC das UCs' de Mato Grosso: constituinte estadual não pode travar a criação de unidades de conservação

Plenário referenda cautelar de Alexandre de Moraes e mantém suspensos os dispositivos da Constituição mato-grossense que condicionavam novas unidades de conservação à regularização de 80% das existentes e à prévia dotação orçamentária.

PROCESSO

ADI 7.842 MC-Ref/MT

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

RELATOR(A)

Min. Alexandre de Moraes

JULGAMENTO

27 de março de 2026

TESE

Encontram-se presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar de suspensão de norma constitucional estadual que condiciona a criação de novas unidades de conservação à regularização prévia de unidades existentes e à disponibilidade de dotação orçamentária: (i) a plausibilidade jurídica está evidenciada pela provável invasão da competência legislativa da União, que, nas normas gerais do SNUC (Lei 9.985/2000, art. 22, § 2º), exige apenas estudos técnicos e consulta pública, e pelo descumprimento do dever constitucional de proteção ambiental, com configuração de retrocesso ambiental; e (ii) há perigo da demora, pois a manutenção da eficácia da norma paralisaria a criação de novas unidades de conservação no estado, com prejuízos potencialmente irreversíveis ao meio ambiente.

Contexto do caso

Em dezembro de 2024, a Assembleia Legislativa de Mato Grosso promulgou a Emenda Constitucional estadual 119/2024, apelidada de 'PEC das UCs', que acrescentou os parágrafos 3º e 4º ao art. 263 da Constituição estadual. O § 3º condicionava a criação de qualquer unidade de conservação de domínio público que incluísse propriedades privadas a dois requisitos cumulativos: a regularização fundiária de 80% das unidades estaduais de conservação já existentes e a disponibilidade de dotação orçamentária suficiente para a completa e efetiva indenização dos proprietários afetados. O § 4º, por sua vez, determinava que, enquanto não atingido o patamar de 80%, o Estado priorizasse a regularização das unidades já criadas, valendo-se de compensação ambiental e de Cotas de Reserva Ambiental.

O pano de fundo é conhecido: Mato Grosso, território que abriga simultaneamente Amazônia, Cerrado e Pantanal, convive com um passivo fundiário crônico em suas 47 unidades de conservação estaduais, muitas delas jamais indenizadas ou consolidadas. O setor produtivo defendia a emenda como garantia de previsibilidade e de indenização justa; entidades ambientalistas denunciavam uma moratória disfarçada, pois o cumprimento do gatilho de 80% dependeria de décadas de esforço orçamentário. A Procuradoria-Geral da República ajuizou a ADI 7.842, e o relator, Ministro Alexandre de Moraes, concedeu monocraticamente a cautelar em setembro de 2025. Levado o referendo ao Plenário Virtual, houve pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes em outubro de 2025, e o julgamento foi concluído na sessão virtual encerrada em 27 de março de 2026.

O que o tribunal decidiu

O Plenário, por maioria, referendou a medida cautelar para manter suspensa a eficácia dos parágrafos 3º e 4º do art. 263 da Constituição de Mato Grosso até o julgamento de mérito. O Tribunal reconheceu a presença dos dois pressupostos cautelares clássicos: *fumus boni iuris*, consubstanciado na provável invasão da competência da União para editar normas gerais sobre proteção ambiental e no descumprimento do dever constitucional de tutela do meio ambiente; e *periculum in mora*, pois a vigência da norma paralisaria por completo a criação de novas unidades de conservação no estado, com danos potencialmente irreversíveis.

Com a suspensão, volta a valer em Mato Grosso apenas o regime da Lei 9.985/2000 (SNUC): estudos técnicos prévios e consulta pública são os únicos requisitos para a instituição de unidades de conservação, sem condicionantes de regularização pretérita ou de reserva orçamentária.

Fundamentos

O primeiro fundamento é de índole federativa. O art. 24, VI, da CF/1988 atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre conservação da natureza e proteção do meio ambiente, cabendo à União fixar normas gerais (art. 24, § 1º) e aos Estados suplementá-las (art. 24, § 2º). A norma geral de regência é a Lei 9.985/2000, que instituiu o SNUC e definiu, no art. 22, § 2º, apenas dois requisitos para a criação de unidades de conservação: estudos técnicos e consulta pública. Ao acrescentar condicionantes inexistentes no modelo federal, o constituinte estadual derivado extrapolou o espaço suplementar que lhe era reservado.

A ausência, no regramento federal, de qualquer condicionante relativo à regularização de unidades preexistentes ou à prévia disponibilidade orçamentária evidencia que o constituinte estadual derivado extrapolou o espaço suplementar que lhe era constitucionalmente reservado, instituindo restrições adicionais incompatíveis com o modelo normativo geral da União.

— Informativo STF 1210, ADI 7.842 MC-Ref/MT, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 27.03.2026

O segundo fundamento é material e mobiliza a vedação ao retrocesso ambiental como parâmetro autônomo de controle. O Tribunal identificou uma inversão lógica na norma impugnada: ela pune a proteção futura pela inadimplência passada do próprio Estado.

Os dispositivos legais questionados criam entraves ao dever de agir do Poder Público na proteção ao meio ambiente (...) o que configura verdadeiro retrocesso ambiental, ao subordinar a expansão de áreas protegidas a condições que dizem respeito, em rigor, à mora do próprio Estado no cumprimento de obrigações pretéritas – a regularização de unidades já existentes –, e não ao mérito da criação de novos espaços.

— Informativo STF 1210, ADI 7.842 MC-Ref/MT, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 27.03.2026

Na decisão monocrática referendada, o relator sintetizou o periculum in mora: enquanto a eficácia da norma não fosse suspensa, haveria entraves ao surgimento de novas unidades de conservação em Mato Grosso, em evidente prejuízo ao meio ambiente, bloqueando a ampliação das áreas protegidas ao subordinar a nova proteção ambiental à regularização de obrigações pretéritas do ente federativo.

Análise crítica

A decisão consolida uma assimetria já sedimentada na jurisprudência do STF em matéria de competência concorrente ambiental: a suplementação estadual é via de mão única, admitida apenas in melius. Estados podem elevar o patamar protetivo fixado pelas normas gerais da União, mas não podem flexibilizá-lo nem, como aqui, criar barreiras procedimentais que o esvaziem. É a mesma ratio que conduziu a Corte a invalidar leis estaduais que flexibilizavam ocupação de áreas de preservação permanente e regimes de licenciamento simplificado. A novidade da ADI 7.842 está no veículo normativo: o obstáculo não veio de lei ordinária, mas de emenda à Constituição estadual, e o STF deixou claro que a hierarquia interna da norma no ordenamento estadual é irrelevante, pois o poder constituinte decorrente, mesmo em sua feição reformadora, permanece integralmente vinculado à repartição federativa de competências e ao art. 225 da CF.

O ponto tecnicamente mais rico é a operacionalização da vedação ao retrocesso. Frequentemente criticado pela doutrina como princípio de contornos fluidos, o retrocesso ganhou aqui um teste objetivo: a norma estadual não redefinia o mérito da proteção (não dizia quando uma unidade deve ou não ser criada), mas transferia para a decisão futura o ônus da inadimplência estatal passada. Essa distinção entre condicionantes ligadas ao mérito do ato de proteção e condicionantes ligadas à mora administrativa do próprio ente é uma contribuição analítica relevante, que permite separar normas de organização legítimas de moratórias ambientais camufladas. Sob essa lente, o gatilho de 80% funcionava como cláusula de bloqueio de eficácia praticamente perpétua, dado o histórico de regularização fundiária no estado.

Há, contudo, um contraponto que merece registro e que provavelmente explicará a divergência (o referendo foi por maioria, e houve pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes): a exigência de dotação orçamentária para indenizar proprietários dialoga com preocupações legítimas de responsabilidade fiscal e com o notório problema das desapropriações ambientais não indenizadas, fonte de intenso contencioso de desapropriação indireta. O defeito da emenda mato-grossense não está em reconhecer o problema, mas em resolvê-lo pela via errada: em vez de vincular o Estado a um plano de regularização com metas e recursos, ela sacrificava a criação de novos espa-

ços protegidos, invertendo a prioridade que o art. 225, § 1º, III, da CF impõe ao Poder Público. A cautelar, em suma, não nega o passivo fundiário; nega que ele possa ser convertido em veto à expansão da tutela ambiental.

A ADI 7.842 fecha o cerco iniciado na ADI 4.717 (invalidação da redução de unidades de conservação por medida provisória): se nem a União pode desproteger sem lei em sentido estrito e sem justificativa idônea, com maior razão o Estado-membro não pode, por emenda constitucional estadual, congelar a criação de novas áreas protegidas.

Impacto prático

- Para procuradorias estaduais e assembleias legislativas: qualquer condicionante estadual à criação de unidades de conservação que vá além dos requisitos do art. 22, § 2º, da Lei 9.985/2000 (estudos técnicos e consulta pública) nasce sob forte suspeita de inconstitucionalidade formal, ainda que veiculada por emenda à Constituição estadual.
- Para advogados do agronegócio e proprietários rurais: a via de tutela contra desapropriações ambientais não indenizadas continua sendo a ação individual (desapropriação indireta, indenização) e o controle do ato concreto de criação da unidade, não a paralisação normativa abstrata da política de conservação.
- Para o Ministério Público e entidades ambientalistas: o precedente fornece parâmetro objetivo para impugnar 'moratórias ambientais' disfarçadas de normas de responsabilidade fiscal, inclusive em outros estados que cogitem replicar o modelo mato-grossense.
- Para a gestão pública: a mora na regularização fundiária de unidades existentes não é escusa juridicamente válida para deixar de criar novas; os dois deveres coexistem e devem ser cumpridos em paralelo.
- Para concursos públicos: guardar o trinômio do julgado: competência concorrente do art. 24, VI, da CF com suplementação estadual apenas mais protetiva; requisitos exclusivos do SNUC (estudos técnicos e consulta pública, art. 22, § 2º); e vedação ao retrocesso ambiental como fundamento material autônomo. Tema com alta probabilidade de cobrança em provas de Magistratura, MP e PGE.

Conexões jurisprudenciais

O próprio informativo arrola como precedentes as ADIs 5.675, 6.672, 4.529, 5.312, 3.356 e 2.656, linha jurisprudencial que veda aos Estados flexibilizar ou restringir normas gerais da União em matéria ambiental, admitindo apenas suplementação mais protetiva. Nessa família insere-se a inadmissibilidade de legislação estadual que flexibilize a ocupação antrópica de áreas de preservação permanente em desacordo com o Código Florestal.

No eixo específico das unidades de conservação e do retrocesso, o antecedente central é a ADI 4.717 (Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 05.04.2018, noticiada no Informativo STF 896), que examinou a MP 558/2012, convertida na Lei 12.678/2012, e assentou que a diminuição ou supressão

de espaços territoriais especialmente protegidos exige lei em sentido formal, sob pena de retrocesso socioambiental. Também converge o julgado do STF de agosto de 2025 que reconheceu inconstitucionalidade formal, por ausência de consulta pública, e material, por retrocesso ambiental, em alteração de unidade de conservação, reafirmando o caráter procedimentalmente qualificado do regime do SNUC. Nos informativos recentes, a mesma gramática federativa aparece nos Informativos STF 1116 (licenciamento ambiental estadual) e 1060 (licenciamento e competência municipal), evidenciando que a ADI 7.842 não é episódio isolado, mas capítulo de uma política judicial consistente de contenção da fragmentação normativa ambiental.

REFERÊNCIAS

- JULGADO** Informativo STF 1210 - ADI 7.842 MC-Ref/MT (texto oficial) — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1210.htm>
- NOTICIA** STF afasta requisitos para novas unidades de preservação ambiental em MT (Notícias STF) — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-afasta-requisitos-para-novas-unidades-de-preservacao-ambiental-em-mt/>
- NOTICIA** Requisitos para novas unidades de preservação ambiental em MT são questionados no STF (Notícias STF) — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/requisitos-para-novas-unidades-de-preservacao-ambiental-em-mt-sao-questionados-no-stf/>
- NOTICIA** STF confirma suspensão de normas de Mato Grosso que dificultavam criação de novas unidades de conservação (Olhar Jurídico) — <https://www.olharjuridico.com.br/noticias/exibir.asp?id=63053¬icia=stf-confirma-suspensao-de-normas-de-mato-grosso-que-dificultavam-criacao-de-novas-unidades-de-conservacao>
- NOTICIA** STF suspende norma em Mato Grosso que limitava criação de áreas protegidas ((o))eco — <https://oeco.org.br/salada-verde/stf-suspende-norma-em-mato-grosso-que-limitava-criacao-de-areas-protegidas/>
- LEGISLACAO** Lei 9.985/2000 (SNUC), art. 22, § 2º — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm
- LEGISLACAO** Constituição Federal, arts. 24, VI, e 225 — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- LEGISLACAO** Emenda Constitucional 119/2024 à Constituição do Estado de Mato Grosso (art. 263, §§ 3º e 4º)
- JULGADO** ADI 4.717/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 05.04.2018 (Informativo STF 896)
- JULGADO** Precedentes citados no Informativo 1210: ADI 5.675, ADI 6.672, ADI 4.529, ADI 5.312, ADI 3.356 e ADI 2.656

06 DIREITO CONSTITUCIONAL

Rótulo é assunto da União: STF derruba, por placar apertado, exigência mineira de canal de denúncia de maus-tratos em produtos pet

Na ADI 7859, o Plenário reafirmou que a uniformidade nacional de rótulos e embalagens prevalece sobre a competência suplementar dos estados, mesmo quando a norma local veicula informação de interesse público ligada ao bem-estar animal.

PROCESSO

ADI 7859

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

RELATOR(A)

Min. Cristiano Zanin

JULGAMENTO

27 de março de 2026

TESE

É inconstitucional – por violar a competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual e normas gerais de produção e consumo – norma estadual que exige que fabricantes de produtos para animais incluam nos rótulos informações sobre canais de denúncias de maus-tratos.

Contexto do caso

Em julho de 2025, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais aprovou, e o então governador Romeu Zema sancionou, a Lei estadual 25.414/2025, que acrescentou o art. 2º-B à Lei 22.231/2016. O dispositivo, com vigência marcada para 28 de janeiro de 2026, determinava que as embalagens de produtos voltados para animais fabricados no estado contivessem informações sobre os canais públicos aptos a receber e encaminhar denúncias de maus-tratos. A medida se inseria numa onda legislativa estadual de proteção animal, tema de forte apelo social e eleitoral, que vem produzindo normas locais sobre rotulagem, publicidade e comercialização.

A Associação Brasileira da Indústria de Produtos para Animais de Estimação (Abinpet) ajuizou a ADI 7859 antes mesmo de a regra entrar em vigor. Sustentou três ordens de argumentos: a exigência criaria custos adicionais apenas para as indústrias instaladas em Minas Gerais, desequilibrando a concorrência com fabricantes de outros estados; conflitaria com o regime federal de rotulagem de produtos de uso veterinário e alimentos para animais, cuja fiscalização compete ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e invadiria a competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual. A Assembleia mineira e o governo estadual defenderam a validade da lei, mas tanto a Advocacia-Geral da União quanto a Procuradoria-Geral da República opinaram pela procedência da ação.

O que o tribunal decidiu

Em sessão virtual encerrada em 27 de março de 2026, o Plenário, por maioria, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade formal do art. 2º-B da Lei mineira 22.231/2016. Prevaleceu o voto do relator, ministro Cristiano Zanin, acompanhado pelos ministros Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Luiz Fux, André Mendonça e Nunes Marques. Ficaram vencidos a ministra Cármen Lúcia, que abriu a divergência, e os ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Flávio Dino. A imprensa registrou placar de sete votos a quatro, um dos mais apertados da Corte em matéria de repartição de competências nos últimos anos.

O dado politicamente relevante não é o resultado, previsível diante das ADIs 750 e 910, mas o tamanho da minoria: quatro ministros estavam dispostos a validar norma estadual de rotulagem em nome da proteção da fauna e do consumidor, sinal de que a doutrina da uniformidade nacional de rótulos não é mais consenso no Plenário.

Fundamentos

É inconstitucional – por violar a competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual e normas gerais de produção e consumo – norma estadual que exige que fabricantes de produtos para animais incluam nos rótulos informações sobre canais de denúncias de maus-tratos.

— Tese do julgado, Informativo STF 1210 (ADI 7859, rel. Min. Cristiano Zanin, Plenário, j. 27/03/2026)

A fundamentação da corrente majoritária é dúplice. Primeiro, a rotulagem repercute diretamente sobre a circulação de mercadorias entre os estados, atraindo a competência privativa da União do art. 22, VIII, da Constituição (comércio exterior e interestadual). Segundo, ainda que se enquadre a matéria na competência concorrente sobre produção e consumo (art. 24, V), a União já a exerceu de forma abrangente e minuciosa: a Lei 6.198/1974 e o Decreto 12.031/2024 (alimentos para animais), além do Decreto-Lei 467/1969 e do Decreto 5.053/2004 (produtos de uso veterinário), estabelecem elementos taxativos para as embalagens. Não haveria, portanto, espaço residual para complementação estadual, e qualquer requisito adicional conflitaria com o regime jurídico federal.

A uniformização garante a unidade econômica do país e assegura a livre circulação de bens no território nacional.

— Voto do relator, Min. Cristiano Zanin, conforme notícia oficial do STF sobre a ADI 7859

A divergência de Cármen Lúcia deslocou o eixo do problema. Para a ministra, o legislador mineiro atuou dentro da competência concorrente para tratar de produção e consumo e da competência comum de proteção da fauna e do meio ambiente (arts. 23, VI e VII, e 225, § 1º, VII, da CF). A norma não criaria barreira comercial nem alteraria a composição técnica do rótulo federal: apenas agregaria informação de interesse público voltada ao bem-estar animal, valor constitucionalmente tutelado pela vedação de práticas cruéis.

Análise crítica

A ADI 7859 é menos sobre animais e mais sobre método. O STF opera, em matéria de rotulagem, com dois testes acumulados que raramente explicita em separado: o teste da afetação do comércio interestadual (que transforma a questão em competência privativa e dispensa qualquer análise de conteúdo) e o teste do exaurimento das normas gerais (que admite a competência concorrente, mas a esvazia quando a legislação federal é minuciosa). O acórdão usa os dois simultaneamente, e essa sobreposição tem custo dogmático: se a matéria é privativa da União, o § 2º do art. 24 nem deveria ser invocado; se é concorrente, o problema não é a existência de lei estadual, mas seu eventual conflito concreto com a norma geral, aferível pelo § 4º do art. 24 (suspensão de eficácia, não inconstitucionalidade). A jurisprudência da Corte, desde a ADI 750 (rótulos de alimentos no RJ) e a ADI 910, resolve essa ambiguidade pela via mais centralizadora, tratando qualquer exigência estadual de rótulo como obstáculo presumido à livre circulação.

O ponto frágil dessa presunção aparece justamente no caso mineiro. A norma alcançava apenas produtos fabricados no estado, o que enfraquece a tese de barreira à entrada de mercadorias de fora (o ônus recaía sobre a indústria local, como a própria Abinpet admitiu ao alegar desvantagem competitiva dos fabricantes mineiros). E o conteúdo exigido não interferia em padrões técnicos, sanitários ou de composição: era informação cívica, funcionalmente análoga a mensagens de utilidade pública. Havia, portanto, espaço argumentativo para um juízo de proporcionalidade que distinguísse exigências que fragmentam o mercado nacional daquelas que apenas adicionam informação de baixo custo. A maioria preferiu a regra de bright line: rótulo é matéria federal, ponto. Essa opção tem a virtude da previsibilidade e o defeito de imunizar o mercado contra qualquer experimentação regulatória local, mesmo a mais inócua.

Há ainda uma tensão interna recente que o Informativo não revela. Em agosto de 2025, no ARE 1550916 AgR, relatado pelo ministro Flávio Dino (vencido na ADI 7859), a Corte validou lei fluminense sobre rotulagem e envasamento sob o prisma da competência concorrente em meio ambiente, saúde e proteção do consumidor. A convivência entre essa linha permissiva e a linha restritiva das ADIs 750, 3813, 3852 e 4619 (rotulagem de transgênicos em SP, Informativo 994) mostra que o resultado depende menos de um critério estável e mais da caracterização inicial da matéria: quem enquadra o caso como 'comércio' centraliza; quem o enquadra como 'consumidor, saúde ou meio ambiente' descentraliza. O placar de 7 a 4 sugere que essa disputa de enquadramento seguirá aberta, e que a composição da Corte pode invertê-la em casos futuros.

A questão decisiva, que a ADI 7859 responde sem enfrentar, é se toda exigência estadual de rótulo restringe a circulação de mercadorias ou se apenas aquelas que impõem padrões incompatíveis entre si. A tese fixada adota a primeira leitura e, com isso, converte a uniformidade nacional de embalagens em quase regra de imunidade federativa da indústria.

Impacto prático

A decisão tem efeitos imediatos para a indústria pet e para a advocacia que atua em direito regulatório e contencioso constitucional estadual, além de alto potencial de cobrança em provas.

- Fabricantes de produtos para animais em Minas Gerais estão desobrigados da inclusão dos canais de denúncia nos rótulos; a exigência do art. 2º-B, que vigoraria desde 28/01/2026, foi extirpada com eficácia erga omnes e efeito vinculante.
- Advogados de indústrias de bens de consumo ganham precedente forte contra leis estaduais que criem qualquer exigência adicional de rotulagem (alertas, selos, mensagens obrigatórias), inclusive quando restritas a produtos fabricados no próprio estado.
- Procuradorias de Assembleias e governos estaduais devem redirecionar políticas de bem-estar animal para instrumentos imunes ao vício formal: campanhas educativas, deveres de afixação de cartazes em estabelecimentos comerciais locais e estruturação dos próprios canais de denúncia.
- Em ações sobre rotulagem, o enquadramento da matéria é a batalha decisiva: sustentar competência concorrente de consumo, saúde ou meio ambiente (linha do ARE 1550916) ou comércio interestadual com normas gerais exaustivas (linha da ADI 7859) tende a definir o resultado.
- Para concursos: memorizar a tese literal e o fundamento dúplice (art. 22, VIII, mais exaurimento das normas gerais do art. 24, V e § 2º); saber que a legislação federal citada foi a Lei 6.198/1974, o Decreto-Lei 467/1969 e os Decretos 5.053/2004 e 12.031/2024; e lembrar que a decisão foi por maioria, com divergência de Cármen Lúcia fundada na proteção da fauna.

Conexões jurisprudenciais

O precedente se apoia expressamente na ADI 750 (Lei fluminense 1.939/2009, informações obrigatórias em embalagens de alimentos, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/08/2017) e na ADI 910, ambas citadas no Informativo 1210 como matriz da exigência de uniformidade nacional de rótulos. Na mesma linha restritiva estão a ADI 4619 (Lei paulista 14.274/2010, rotulagem de transgênicos, rel. Min. Rosa Weber, j. 13/10/2020, Informativo 994) e as ADIs 3813 e 3852 (leis do RS e de SC com restrições a produtos agrícolas importados, rel. Min. Dias Toffoli, j. 12/02/2015 e 07/10/2015), que reconheceram invasão da competência privativa do art. 22, VIII.

Em sentido oposto, o ARE 1550916 AgR (rel. Min. Flávio Dino, j. 12/08/2025) manteve norma fluminense sobre rotulagem e envasamento com base na competência concorrente em meio ambiente, saúde e defesa do consumidor, funcionando como contraponto direto à lógica da ADI 7859. Complete o quadro com o Informativo STF 1152 (pesagem obrigatória de botijões de GLP no Distrito Federal), que ilustra a mesma disputa entre padronização federal de mercado e regulação local de consumo. O conjunto revela uma jurisprudência bifurcada, cuja síntese ainda está por ser construída pelo Plenário.

REFERÊNCIAS

- JULGADO** Informativo STF 1210 (texto oficial do precedente, ADI 7859) — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1210.htm>
- NOTICIA** Notícia oficial do STF: STF invalida lei mineira que exigia informações adicionais em rótulos de produtos para animais — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-suspende-lei-mineira-que-exigia-informacoes-adicionais-em-rotulos-de-produtos-para-animais/>
- NOTICIA** Notícia oficial do STF: Associação questiona obrigação de publicidade sobre maus-tratos a animais em embalagens — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/associacao-questiona-obrigacao-de-publicidade-sobre-maus-tratos-a-animais-em-embalagens/>
- NOTICIA** Migalhas: STF analisa canais de denúncia de maus-tratos a animais em rótulos — <https://www.migalhas.com.br/quentes/452410/stf-analisa-canais-de-denuncia-de-maus-tratos-a-animais-em-rotulos>
- NOTICIA** O Tempo: STF derruba lei de Minas que exigia aviso contra maus-tratos em embalagens de produtos para animais — <https://www.otempo.com.br/politica/judiciario/2026/4/6/stf-derruba-lei-de-minas-que-exigia-aviso-contra-maus-tratos-em-embalagens-de-produtos-para-animais>
- JULGADO** ADI 750 (rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/08/2017)
- JULGADO** ADI 910 (precedente citado no Informativo STF 1210)
- JULGADO** ADI 4619 (rel. Min. Rosa Weber, j. 13/10/2020)
- JULGADO** ADI 3813 (rel. Min. Dias Toffoli, j. 12/02/2015)
- JULGADO** ADI 3852 (rel. Min. Dias Toffoli, j. 07/10/2015)
- JULGADO** ARE 1550916 AgR (rel. Min. Flávio Dino, j. 12/08/2025)
- LEGISLACAO** Constituição Federal, arts. 22, VIII, e 24, V e §§ 1º a 4º — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- LEGISLACAO** Lei federal 6.198/1974 (inspeção e fiscalização de alimentos para animais) — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6198.htm
- LEGISLACAO** Decreto-Lei 467/1969 e Decretos 5.053/2004 e 12.031/2024 (produtos de uso veterinário e alimentos para animais)
- LEGISLACAO** Lei 22.231/2016 do Estado de Minas Gerais, art. 2º-B (acrescentado pela Lei estadual 25.414/2025)

07 DIREITO CONSTITUCIONAL

Estado não pode congelar consignado de servidores por ato administrativo: STF referenda cautelar contra a SEPLAG/MT

Plenário, por unanimidade, referenda liminar do ministro André Mendonça na ADPF 1.306 e suspende decisões administrativas de Mato Grosso que paralisaram descontos de cartão de crédito e cartão benefício consignados.

PROCESSO

ADPF 1306 MC-Ref/MT

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

RELATOR(A)

Min. André Mendonça

JULGAMENTO

27 de março de 2026

TESE

Estão presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar contra decisão administrativa estadual que, de forma geral e abstrata, suspende consignações realizadas por instituições financeiras nas modalidades de cartão de crédito e cartão benefício contratados por servidores públicos estaduais: a plausibilidade jurídica decorre da provável invasão da competência legislativa privativa da União para legislar sobre contratos e política de crédito (CF/1988, art. 22, I e VII), e o perigo da demora resulta da interferência da norma impugnada na segurança jurídica do Sistema Financeiro Nacional.

Contexto do caso

O caso nasce de uma reação institucional do Estado de Mato Grosso a suspeitas de irregularidades em contratos de crédito consignado de seus servidores. Em 2025, a Assembleia Legislativa editou o Decreto Legislativo 79/2025, sustando por 120 dias os efeitos de contratos de crédito consignado, cartão consignado e outros descontos em folha, sob a justificativa de investigar possíveis fraudes e proteger o mínimo existencial dos servidores. Esse decreto legislativo foi impugnado pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (Consif) na ADI 7.900, na qual o ministro André Mendonça deferiu liminar ainda em dezembro de 2025.

Já suspenso o decreto legislativo, o Executivo estadual retomou a mesma política por outra via: a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/MT) editou decisões administrativas em 14.01.2026 e 30.01.2026 determinando a suspensão geral, também por 120 dias, dos repasses das consignações de cartão de crédito e cartão benefício, ao argumento de que percentual expressivo desses contratos era objeto de pedidos de revisão. A medida atingiu mais de uma dezena de instituições consignatárias.

Contra esses atos administrativos, a Associação Brasileira de Bancos (ABBC) ajuizou a ADPF 1.306. A escolha da via não foi casual: por se tratar de atos administrativos com efeitos gerais, e não de lei ou ato normativo passível de ADI, a arguição era o único instrumento de controle concentrado disponível, atendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999). O relator concedeu parcialmente a cautelar, e o referendo pelo Plenário, em sessão virtual encerrada em 27.03.2026, é o objeto deste item do Informativo 1210.

O que o tribunal decidiu

O Plenário, por unanimidade, referendou a decisão que concedeu parcialmente a medida cautelar para suspender imediatamente a eficácia das decisões administrativas de 14.01.2026 e de 30.01.2026 da SEPLAG/MT. Reconheceram-se os dois requisitos da tutela de urgência: o *fumus boni iuris*, na provável usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil (contratos) e política de crédito (CF, art. 22, I e VII), e o *periculum in mora*, na interferência que a manutenção dos atos estaduais produziria sobre a segurança jurídica do Sistema Financeiro Nacional.

O ponto central da decisão é a equiparação funcional: ato administrativo estadual que suspende consignações de forma geral e abstrata sofre o mesmo juízo de inconstitucionalidade que o STF vinha aplicando a leis estaduais de idêntico conteúdo. O rótulo formal do ato não altera a repartição constitucional de competências.

Registre-se, para completude, que a cautelar referendada anunciava o desfecho: em sessão virtual encerrada em abril de 2026, o Plenário julgou conjuntamente a ADI 7.900 e a ADPF 1.306 e, também por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade do decreto legislativo e dos atos da SEPLAG/MT, confirmando em definitivo a orientação sinalizada no referendo.

Fundamentos

O primeiro fundamento é estritamente federativo. A disciplina das relações obrigacionais entre particulares e instituições financeiras integra o direito civil e a política de crédito, matérias reservadas à legislação federal. O Informativo é explícito ao reconduzir o caso à jurisprudência consolidada:

Conforme jurisprudência desta Corte, a fixação de regras sobre relações jurídicas obrigacionais instituídas entre particulares e instituições financeiras, tais como as estabelecidas a partir dos contratos de crédito consignados (por servidores, trabalhadores celetistas, aposentados e pensionistas), deve ser praticada exclusivamente por meio de legislação federal, por serem parte do Sistema Financeiro Nacional.

— Informativo STF 1210, ADPF 1306 MC-Ref/MT, rel. Min. André Mendonça

O segundo fundamento é consequencialista, em linha com a análise econômica do direito que vem marcando os votos do relator nessa matéria. A suspensão unilateral de consignações não protege o devedor: encarece o crédito para toda a categoria e empurra o servidor para modalida-

des mais onerosas.

O estabelecimento de legislações estaduais, em geral, sobre o tema do crédito consignado (sobretudo a suspensão de seus efeitos com a proibição do desconto e da incidência de juros e das multas) gera externalidades negativas no Sistema Financeiro Nacional, diminuindo a oferta de crédito e aumentando a taxa de juros, em detrimento não somente das instituições financeiras, mas também dos consumidores. Afinal, esse tipo de crédito é muito mais vantajoso, tanto em termos de preço quanto em condições de pagamento, consideradas as alternativas do cheque-especial e do cartão de crédito.

— Informativo STF 1210, ADPF 1306 MC-Ref/MT, rel. Min. André Mendonça

Na notícia oficial do julgamento de mérito, o relator sintetizou a censura ao qualificar a suspensão generalizada como a criação de um regime de privilégio de crédito desproporcional e irrazoável, ainda que animado por finalidade protetiva declarada.

Análise crítica

A decisão não inova no resultado, mas inova no alcance. A linha inaugurada na pandemia (ADI 6.451, ADI 6.475, ADI 6.484 e ADI 6.495) tratava de leis estaduais que suspendiam a cobrança de consignados por 90 a 180 dias. Mato Grosso testou uma estratégia de contorno em dois movimentos: primeiro um decreto legislativo de sustação de contratos, figura já anômala, pois o art. 49, V, da CF autoriza sustar atos normativos do Executivo, não contratos privados; depois, suspenso esse decreto pelo STF, atos administrativos da pasta gestora da folha com o mesmo efeito prático. Ao referendar a cautelar na ADPF, o Plenário fechou a rota de evasão e deixou claro que a vedação é material, não formal: nenhum ato estadual, legislativo ou administrativo, pode reordenar as obrigações de contratos de crédito consignado.

Há, porém, uma fronteira delicada que a decisão administra sem enfrentar por completo. O Estado, como empregador e gestor de sua folha, tem inegável competência para disciplinar o procedimento das consignações (margens, credenciamento de consignatárias, auditoria de averbações). O que não pode é, sob a roupagem de gestão de folha, suspender a executividade de contratos válidos e alterar seu regime de juros e encargos, terreno de direito civil e política creditícia. O critério distintivo implícito é a generalidade e abstração do ato: a SEPLAG não cancelou averbações específicas com fraude comprovada, e sim paralisou indiscriminadamente modalidades contratuais inteiras. Um bloqueio individualizado de consignação fraudulenta, precedido de contraditório, provavelmente sobreviveria ao mesmo teste.

O pano de fundo tampouco deve ser ignorado: o julgamento ocorre no rastro da crise de confiança nas consignações aberta pelo escândalo dos descontos indevidos em benefícios do INSS, revelado em 2025, que legitimou politicamente respostas estaduais duras contra consignatárias. A resposta do STF é coerente: fraude se combate com fiscalização, cancelamento individualizado e perseguição, não com moratória geral decretada por quem não detém competência sobre o contrato. Sob a ótica consequencialista, o voto acerta ao apontar que a moratória estadual funciona como tributo implícito sobre o crédito consignado local, precificado contra os próprios servidores.

Merece reflexão, ainda, o uso cada vez mais largo da ADPF contra atos administrativos de efeitos gerais. A solução é pragmaticamente correta (sem ela, bastaria migrar da lei para a portaria para blindar a política contra o controle concentrado), mas aprofunda a transformação da ADPF em válvula universal de acesso direto ao STF, com os custos conhecidos de sobrecarga e de esvaziamento das instâncias ordinárias, onde a controvérsia já tramitava perante o TJMT. Essa tensão entre efetividade do federalismo e contenção do papel da Corte é o resíduo teórico mais interessante do julgado, e permanece sem equacionamento explícito.

Impacto prático

- Advogados de instituições financeiras ganham precedente direto para impugnar, inclusive por ADPF, atos administrativos estaduais e municipais que suspendam repasses ou descontos consignados de forma geral.
- Procuradorias devem orientar seus entes: fraude em consignação se combate com atos individualizados (cancelamento de averbações específicas, com contraditório), auditorias e representação ao Banco Central e ao Ministério Público, nunca com moratória geral por lei, decreto legislativo ou portaria.
- Servidores lesados por consignações irregulares seguem com as vias próprias: revisão individual do contrato, CDC na relação com o banco e as ferramentas da Lei 14.181/2021 (superendividamento).
- Gestores de folha podem continuar regulando margem consignável, credenciamento e procedimentos operacionais, desde que não interfiram no conteúdo obrigacional dos contratos.
- Para concursos: memorizar que a suspensão de consignados por ente estadual viola o art. 22, I e VII, da CF (direito civil e política de crédito), que a orientação vale tanto para lei quanto para ato administrativo geral e abstrato, e que o instrumento cabível contra o ato administrativo é a ADPF, pelo princípio da subsidiariedade.

O tema é fortemente cobrável em provas de Constitucional (repartição de competências e ADPF) e de Administrativo (consignação em folha), sobretudo em certames de procuradorias e magistratura.

Conexões jurisprudenciais

O julgado se apoia expressamente na série de precedentes da pandemia. Na ADI 6.451/PB (rel. Min. Cármen Lúcia, julgada em 08.02.2021), o STF invalidou a Lei 11.699/2020 da Paraíba, que suspendia por 120 dias a cobrança de consignados de servidores, vencido o ministro Marco Aurélio, que via competência concorrente de defesa do consumidor (CF, art. 24, V e VIII). Na ADI 6.475/MA (julgada em 17.05.2021), caiu a Lei 11.274/2020 do Maranhão, que sustava por 90 dias o cumprimento das obrigações. Completam a série a ADI 6.484/RN (rel. Min. Roberto Barroso, Lei 10.733/2020 do Rio Grande do Norte, suspensão por até 180 dias) e a ADI 6.495/RJ (rel. Min. Ricardo Lewandowski, Lei 8.842/2020 do Rio de Janeiro). A ADI 7.900/MT, também citada no Informativo, é a ação paralela contra o Decreto Legislativo 79/2025, julgada em conjunto no mérito.

No plano dogmático mais amplo, o precedente dialoga com a Súmula 596 do STF (as limitações da Lei de Usura não alcançam as instituições do Sistema Financeiro Nacional), expressão histórica da centralização federal da disciplina do crédito, e com a ADI 2.591 (caso CDC-bancos), que admitiu a incidência do CDC sobre as instituições financeiras, mas preservou na União a regulação do sistema. Vale ainda o contraste com o Informativo STF 1214, sobre superendividamento e mínimo existencial: é no microssistema federal da Lei 14.181/2021, e não em moratórias estaduais, que o ordenamento aloja a tutela do devedor consignado fragilizado. No STJ, os Informativos 627 (morte do consignante não extingue a dívida) e 647 (critério etário na contratação) mostram que o contencioso individual dessas operações segue ativo na via ordinária, reforçando que a resposta a abusos é casuística.

REFERÊNCIAS

- JULGADO** Informativo STF 1210 (ADPF 1306 MC-Ref/MT, rel. Min. André Mendonça, Plenário, julgamento virtual encerrado em 27.03.2026) — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1210.htm>
- NOTICIA** STF, Notícias: STF julga inconstitucional suspensão de contratos de crédito consignado de servidores de Mato Grosso (ADI 7900 e ADPF 1306, mérito) — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-julga-inconstitucional-suspensao-de-contratos-de-credito-consignado-de-servidores-de-mato-grosso/>
- JULGADO** ADI 6451/PB, rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 08.02.2021 (Lei 11.699/2020 da Paraíba)
- JULGADO** ADI 6475/MA, Plenário, j. 17.05.2021 (Lei 11.274/2020 do Maranhão)
- JULGADO** ADI 6484/RN, rel. Min. Roberto Barroso (Lei 10.733/2020 do Rio Grande do Norte) — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/lei-do-rn-que-suspende-cobranca-de-consignado-durante-pandemia-e-inconstitucional/>
- JULGADO** ADI 6495/RJ, rel. Min. Ricardo Lewandowski (Lei 8.842/2020 do Rio de Janeiro) — <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=455872&ori=1>
- SUMULA** Súmula 596 do STF
- LEGISLACAO** Constituição Federal, art. 22, I e VII; art. 49, V
- LEGISLACAO** Lei 9.882/1999, art. 4º, § 1º (subsidiariedade da ADPF)
- LEGISLACAO** Lei 14.181/2021 (superendividamento)
- NOTICIA** Midia Jur: STF anula decretos de MT que travaram desconto de consignados de servidores — <https://www.midiajur.com.br/justica/stf-anula-decretos-de-mt-que-travaram-desconto-de-consignados-de-servidores/81612>

08 DIREITO CONSTITUCIONAL

CPI tem hora para acabar: STF nega à minoria parlamentar o direito de prorrogar a CPMI do INSS

Por 8 a 2, o Plenário derrubou a liminar do relator e fixou que a prorrogação de CPI depende de deliberação da Casa Legislativa, sem prorrogação automática por requerimento de um terço.

PROCESSO

MS 40.799/DF

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

RELATOR(A)

Min. André Mendonça

JULGAMENTO

26 de março de 2026

TESE

A prorrogação do prazo de funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) não é automática nem configura direito subjetivo da minoria parlamentar, dependendo de deliberação formal da respectiva Casa Legislativa, nos termos das normas aplicáveis.

Contexto do caso

A CPMI do INSS, instalada em agosto de 2025 para apurar o esquema de descontos associativos indevidos em benefícios previdenciários, tinha prazo de funcionamento de 180 dias, com término previsto para 28 de março de 2026. Em dezembro de 2025, parlamentares protocolaram requerimento de prorrogação por mais 120 dias, subscrito por 175 deputados e 29 senadores, quantitativo superior ao terço constitucional exigido para a própria criação de CPI. O Presidente do Congresso Nacional, contudo, recusou-se a receber e a dar leitura ao requerimento, que sequer chegou a tramitar.

Diante da omissão, o senador Carlos Viana e os deputados Alfredo Gaspar e Marcel Van Hattem impetraram mandado de segurança no STF contra ato da Mesa Diretora e do Presidente do Congresso. Em 23 de março de 2026, o relator, Min. André Mendonça, deferiu liminar determinando o recebimento e o processamento do requerimento em 48 horas, sob pena de a inércia ser interpretada como aceitação tácita da prorrogação. Para o relator, preenchidos os requisitos constitucionais, o recebimento e a leitura do requerimento seriam atos vinculados, sem espaço para juízo político, aplicando-se subsidiariamente o Regimento Interno do Senado, que prevê prorrogação mediante requerimento de um terço dos membros. A liminar foi levada a referendo do Plenário três dias depois, às vésperas do encerramento da comissão.

O que o tribunal decidiu

O Plenário, por unanimidade, converteu o julgamento do referendo em julgamento definitivo de mérito e, por maioria de 8 a 2, denegou a segurança, cassando a liminar. Ficaram vencidos o relator e o Min. Luiz Fux; prevaleceu a posição inaugurada pelo Min. Flávio Dino. A tese vencedora é direta: a prorrogação do prazo de funcionamento de CPI não é automática nem configura direito subjetivo da minoria parlamentar, dependendo de deliberação formal da respectiva Casa Legislativa, nos termos das normas aplicáveis.

O STF separou dois momentos que a prática política costuma confundir: a criação da CPI é direito público subjetivo da minoria e ato vinculado; a prorrogação é decisão política da maioria, tomada por deliberação formal da Casa, fora do alcance do mandado de segurança.

Fundamentos

O primeiro fundamento é de delimitação do direito da minoria. Desde a ADI 3.619 e da linha de precedentes sobre instalação compulsória de CPIs, o STF reconhece que o requerimento de um terço vincula a Mesa quanto à criação da comissão. O acórdão agora esclarece que essa garantia contramajoritária se esgota na criação: definir como a CPI funciona e se ela continua é atribuição do próprio Parlamento.

A exigência constitucional de "prazo certo" (CF/1988, art. 58, § 3º) constitui garantia essencial de limitação temporal da atividade investigativa parlamentar, vedando sua perpetuação indefinida e preservando o equilíbrio entre os Poderes.

— Informativo STF 1210, MS 40.799/DF, Plenário, j. 26/03/2026

O segundo fundamento inverte o argumento dos impetrantes: o prazo certo não é obstáculo burocrático à investigação, mas garantia constitucional contra ela própria. Prorrogações sucessivas ou automáticas converteriam a CPI em órgão de duração indeterminada, incompatível com sua natureza excepcional e transitória. O acórdão acrescenta uma comparação institucional incisiva: admitir prorrogação automática atribuiria ao Parlamento, no exercício de função atípica, poderes mais amplos que os do próprio Judiciário, que submete a continuidade de investigações a decisão fundamentada e controle formal.

O terceiro fundamento é de competência normativa. Como a Constituição silencia sobre prorrogação, a matéria é regimental: o art. 21 do Regimento Comum do Congresso Nacional, em consonância com o art. 5º, § 2º, da Lei nº 1.579/1952, condiciona a prorrogação à deliberação da respectiva Casa e determina o encerramento dos trabalhos ao fim do prazo, com apresentação de parecer, ainda que oral. Sendo matéria interna corporis, incide a barreira do Tema 1.120 da repercussão geral.

Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria interna corporis.

— STF, Tema 1.120 da Repercussão Geral (RE 1.297.884)

Análise crítica

O MS 40.799 marca um ponto de inflexão na jurisprudência das minorias parlamentares. A trajetória iniciada no MS 24.831 (CPI dos Bingos, 2005) e consolidada no MS 26.441 (CPI do Apagão Aéreo, 2007, noticiado no Informativo 464) construiu a criação de CPI como direito público subjetivo oponível à maioria, inclusive com ordem judicial para indicação de membros. Havia expectativa razoável, alimentada pela lógica expansiva desses precedentes e por decisões monocráticas como a do MS 37.082 (CPMI das Fake News), invocada pelos votos vencidos, de que a proteção contramajoritária alcançasse também a sobrevida da comissão. O Plenário estancou essa expansão e o fez com um argumento de simetria que merece atenção: a mesma cláusula do art. 58, § 3º, que vincula a Mesa à criação contém a exigência de prazo certo, de modo que estender o direito da minoria à prorrogação significaria usar a norma contra um de seus próprios elementos estruturais.

A solução é tecnicamente defensável, mas não é isenta de tensões. Primeiro, há uma assimetria valorativa: se a razão de ser do direito da minoria é impedir que a maioria sufoque a fiscalização, o encerramento de uma investigação em curso pode ser tão eficaz para blindar investigados quanto o bloqueio da instalação. A resposta da maioria, sintetizada na fórmula do Min. Alexandre de Moraes de que a instalação é direito da minoria e a prorrogação é decisão da maioria, pressupõe que 180 dias bastam para o trabalho essencial, o que nem sempre corresponde à complexidade dos fatos investigados. Segundo, o caso concreto não envolvia propriamente recusa de deliberação, mas recusa de leitura do requerimento: o Presidente do Congresso impediu que a própria maioria deliberasse. O acórdão absorve esse detalhe na categoria interna corporis, mas aqui residia o ponto mais delicado do caso, pois a jurisprudência do STF sempre admitiu controle judicial de atos que obstruem o devido processo legislativo. Ao qualificar a recusa de processamento como questão regimental, a Corte alargou o espaço de discricionariedade das Mesas na gestão da pauta de requerimentos.

Ainda assim, o resultado tem coerência sistêmica. O argumento da comparação com o Judiciário é o mais sofisticado do acórdão: investigação estatal sem termo final definido é anomalia em qualquer esfera, e o inquérito parlamentar, exercido por órgão político sem as garantias da jurisdição, é o último lugar onde se deveria tolerá-la. A decisão também dialoga com a doutrina clássica de que a CPI é instrumento de poder e, como todo poder, precisa de limites temporais (a limitação temporal é apontada por autores como José Afonso da Silva e pela literatura sobre o art. 58, § 3º, como traço definidor do instituto). Em perspectiva institucional, o julgado devolve ao Parlamento o ônus político da decisão de prorrogar ou encerrar, retirando o STF da posição de árbitro recorrente de disputas sobre calendário de CPIs, papel que a liminar cassada ameaçava perenizar.

Impacto prático

- Advocacia parlamentar: mandado de segurança deixa de ser via útil para forçar prorrogação de CPI; a estratégia da minoria deve migrar para a negociação política ou para a criação de nova CPI sobre fato determinado remanescente, esta sim exigível judicialmente.
- O requerimento de prorrogação, mesmo com assinaturas superiores a um terço, não gera direito líquido e certo; o que se pode discutir judicialmente é apenas ofensa direta ao texto constitucional, não a interpretação de normas regimentais (Tema 1.120 RG).
- Ao fim do prazo, a CPI deve encerrar os trabalhos com apresentação de parecer, ainda que oral (Regimento Comum, art. 21); relatórios parciais e remessas ao Ministério Público antes do termo final ganham importância estratégica.
- Mesas e presidências das Casas Legislativas ficam respaldadas para não processar requerimentos de prorrogação, decisão qualificada como interna corporis.
- Para concursos: memorizar o par de teses (criação de CPI: direito subjetivo da minoria, ato vinculado; prorrogação: deliberação da maioria, sem automaticidade) e a base normativa (CF, art. 58, § 3º; Lei 1.579/1952, art. 5º, § 2º; Regimento Comum, art. 21). Tema com altíssima probabilidade de cobrança em provas de Direito Constitucional a partir de 2026.
- Guardar o placar e os papéis processuais: relator André Mendonça vencido, divergência vencedora aberta pelo Min. Flávio Dino, denegação por 8 a 2 com conversão unânime do referendo em julgamento definitivo de mérito.

Conexões jurisprudenciais

O acórdão cita expressamente a ADI 3.619 (Plenário, j. 01/08/2006), em que o STF invalidou normas do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de São Paulo que subordinavam a criação de CPI a deliberação do Plenário, afirmando que a instalação é direito da minoria. Cita também o RE 1.297.884 (Tema 1.120 RG, tese com redação definida nos embargos de declaração julgados em 03/07/2023), que veda o controle judicial da interpretação de normas meramente regimentais.

Na linha histórica do direito das minorias, são referências obrigatórias o MS 24.831 (rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005, CPI dos Bingos) e o MS 26.441 (rel. Min. Celso de Mello, j. 25/04/2007, CPI do Apagão Aéreo, Informativo STF 464), que impuseram ao Senado e à Câmara a indicação de membros para viabilizar CPIs requeridas pela minoria. Em sentido aproximado ao dos votos vencidos, foi invocado o MS 37.082 (rel. Min. Gilmar Mendes), relativo à prorrogação da CPMI das Fake News. O novo precedente não revoga a proteção à criação de CPIs; delimita seu alcance, deixando claro que, encerrado o prazo certo, a palavra final sobre a continuidade pertence à maioria de cada Casa.

REFERÊNCIAS

- JULGADO** Informativo STF 1210, MS 40.799/DF (Plenário, rel. Min. André Mendonça, j. 26/03/2026) — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1210.htm>
- NOTICIA** STF (notícias oficiais): Plenário do STF rejeita prorrogação da CPMI do INSS — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/plenario-do-stf-rejeita-prorroacao-da-cpmi-do-inss/>
- NOTICIA** STF (notícias oficiais): STF determina prorrogação da CPMI do INSS (liminar de 23/03/2026) — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-determina-prorroacao-da-cpmi-do-inss/>
- JULGADO** Decisão cautelar no MS 40.799/DF (íntegra, Min. André Mendonça) — <https://static.poder360.com.br/2026/03/Decisao-prorroacao-CPMI-INSS.pdf>
- JULGADO** RE 1.297.884 (Tema 1.120 da Repercussão Geral): controle judicial de normas regimentais — <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6046655&numeroProcesso=1297884&classeProcesso=RE&numeroTema=1120>
- JULGADO** ADI 3.619/SP: criação de CPI como direito da minoria parlamentar
- JULGADO** MS 24.831/DF e MS 26.441/DF (rel. Min. Celso de Mello): direito público subjetivo das minorias à instalação de CPI
- LEGISLACAO** Constituição Federal de 1988, art. 58, § 3º — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- LEGISLACAO** Lei nº 1.579/1952, art. 5º, § 2º (regime jurídico das CPIs) — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11579.htm
- NOTICIA** Migalhas: Por 8 a 2, STF rejeita prorrogação da CPMI do INSS — <https://www.migalhas.com.br/quentes/452717/por-8-a-2-stf-rejeita-prorroacao-da-cpmi-do-inss>
- DOCTRINA** Dizer o Direito: A criação de uma CPI é direito subjetivo da minoria parlamentar; e a prorrogação? — <https://www.dizerodireito.com.br/2026/04/a-criacao-de-uma-cpi-e-direito.html>

09 DIREITO CONSTITUCIONAL; DIREITO ADMINISTRATIVO

STF redesenha a folha da elite do funcionalismo: teto reafirmado, penduricalhos vetados e quinquênio de volta

Em julgamento estrutural de seis processos, o Plenário fixou rol taxativo de verbas indenizatórias para Magistratura e Ministério Público, limitou sua soma a 35% do subsídio e estendeu as balizas de controle a Tribunais de Contas, Defensorias e Advocacia Pública.

PROCESSO

RE 968.646 (Tema 976 RG), julgado em conjunto com RE 1.059.466 (Tema 966 RG), ADIs 6.601, 6.604 e 6.606 e Rcl 88.319

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

RELATOR(A)

Min. Alexandre de Moraes

JULGAMENTO

25 de março de 2026

TESE

É constitucional — por força da simetria constitucional entre os regimes remuneratórios da Magistratura e do Ministério Público (CF/1988, art. 129, § 4º c/c art. 93) — a equiparação, por isonomia, de vantagens compatíveis com esse regime jurídico, nos mesmos termos reconhecidos aos membros do Ministério Público. É incompatível com a Constituição — por desfigurar o regime de subsídio em parcela única e vulnerar o teto remuneratório — a expansão, por atos infralegais, decisões administrativas, leis locais ou fórmulas automáticas de equiparação, de rubricas rotuladas como “indenizatórias” quando, em substância, funcionam como acréscimos remuneratórios ordinários ou como via paralela de superação do teto.

Contexto do caso

O julgamento reuniu seis processos que, por vias distintas, colocavam a mesma pergunta: até onde vai a simetria remuneratória entre Magistratura e Ministério Público e o que resta do teto constitucional diante da proliferação de rubricas rotuladas como indenizatórias. No RE 968.646 (Tema 976), magistrados pleiteavam diárias segundo o modelo da LC 75/1993, aplicável ao MP da União; no RE 1.059.466 (Tema 966), discutia-se a extensão da licença-prêmio por isonomia. As ADIs 6.601, 6.604 e 6.606 questionavam vinculações remuneratórias e efeitos automáticos de reajustes, e a Rcl 88.319 tratava do subteto dos procuradores municipais de Praia Grande (SP).

O pano de fundo era a crise dos supersalários: contracheques muito superiores ao subsídio de Ministro do STF, alimentados por auxílios criados por resolução, leis estaduais e decisões administrativas, quase sempre sob o rótulo de indenização. A EC 135/2024 alterou o art. 37, § 11, da CF para exigir lei ordinária nacional como condição para que parcelas indenizatórias escapem do teto. Como essa lei nunca foi editada, o STF assumiu a tarefa de construir um regime de transição, e o fez com amplitude inédita.

O que o tribunal decidiu

Por unanimidade, o Plenário deu provimento aos dois recursos extraordinários, julgou procedente a Rcl 88.319 (reconhecendo aos procuradores municipais de Praia Grande o teto equivalente ao subsídio de Ministro do STF, sem o redutor de 90,25%), julgou improcedentes as ADIs 6.601 e 6.604 e parcialmente procedente a ADI 6.606, fixando tese comum de 18 itens para os Temas 966 e 976.

A tese tem três eixos. Primeiro, reafirma a equiparação dos regimes remuneratórios das duas carreiras (CF, art. 129, § 4º, com a redação da EC 45/2004) e o teto de R\$ 46.366,19, cuja revisão compete ao Congresso Nacional. Segundo, enquanto não sobrevier a lei nacional do art. 37, § 11, apenas as parcelas listadas podem ser pagas: parcela de valorização por tempo de antiguidade (5% do subsídio a cada cinco anos, até 35%), diárias, ajuda de custo por remoção, pro labore de magistrado, gratificação por comarca de difícil provimento, indenização de férias não gozadas (máximo de 30 dias) e gratificação por exercício cumulativo de jurisdição, com a soma de todas limitada a 35% do subsídio. Terceiro, tudo o mais deve cessar imediatamente: auxílios natalinos, auxílio-combustível, licenças compensatórias, auxílio-moradia, auxílio-alimentação e congêneres, vedada até a conversão em pecúnia de licença-prêmio.

O julgamento foi expressamente qualificado como processo estrutural: o STF fixou rol taxativo de verbas, percentual máximo, calendário de vigência (mês-base abril/2026), suspendeu retroativos não transitados em julgado, delegou a padronização das rubricas a resolução conjunta CNJ/CNMP e atribuiu à Presidência do CNJ o monitoramento da implementação, autorizando os relatores a decidir monocraticamente os casos correlatos.

A tese ainda estende as balizas de teto e controle aos Tribunais de Contas, às Defensorias Públicas e à Advocacia Pública, veda que honorários de sucumbência superem o teto, afirma a natureza pública dos fundos de honorários e impõe transparência mensal das remunerações, sob pena de responsabilização dos gestores. O item 14, porém, proíbe a aplicação extensiva ou analógica da tese às demais carreiras. Segundo estimativa do relator divulgada pela imprensa, a contenção pode gerar economia da ordem de R\$ 560 milhões mensais.

Fundamentos

O primeiro fundamento é a autoaplicabilidade da simetria: o art. 129, § 4º, da CF, ao mandar aplicar ao Ministério Público, no que couber, o art. 93, dispensa intermediação legislativa. Por isso, estender a magistrados vantagem legalmente assegurada a membros do MP não é criação judicial de vencimento, mas concretização de isonomia constitucional expressa, o que afasta o óbice da Súmula Vinculante 37.

a Súmula Vinculante nº 37 não se presta a impedir a concretização dessa simetria quando não se está diante da criação judicial de aumento de subsídio ou de vencimentos, mas da equalização de tratamento entre carreiras cuja isonomia decorre de comando constitucional expresso.

— Informativo STF 1210, item sobre o RE 968.646 e conexos

O segundo fundamento é a primazia da substância sobre o rótulo na qualificação das verbas. O regime de subsídio em parcela única (CF, art. 39, § 4º) foi concebido pela EC 19/1998 exatamente para conter a fragmentação remuneratória, e o art. 37, XI e § 11, condiciona a exclusão do teto a parcelas indenizatórias previstas em lei nacional.

a natureza indenizatória não se define pelo rótulo, mas pela correspondência material com o ressarcimento de despesa real, e que a simetria, embora constitucionalmente relevante para carreiras estruturais, não autoriza pagamentos habituais e automáticos que, na prática, convertam indenização em remuneração.

— Informativo STF 1210, síntese dos fundamentos do Plenário

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.

— Tese fixada nos Temas 966 e 976 da repercussão geral, item 7

Análise crítica

A decisão é ambivalente por desenho, e é nessa ambivalência que reside seu interesse dogmático. De um lado, é o mais duro golpe já desferido pelo próprio Judiciário contra os penduricalhos: rol taxativo, teto interno de 35%, cessação imediata, suspensão de retroativos e transparência mensal compõem regime de contenção sem precedente na jurisprudência do Tribunal, que historicamente tratou o tema caso a caso. De outro, a mesma tese constitucionaliza, sob o nome de parcela de valorização por tempo de antiguidade, o velho quinquênio, extinto na prática desde a implantação do subsídio em 2006. Chamar de indenizatória uma parcela calculada percentualmente sobre o subsídio e devida pelo simples decurso do tempo, inclusive a inativos, contraria o próprio critério material que a decisão proclama: não há despesa real a ressarcir. A tensão interna é evidente e foi apontada em parte da cobertura especializada.

Há também uma questão de arquitetura institucional. Ao fixar percentuais, listar rubricas, definir mês de vigência e delegar a regulamentação a resolução conjunta CNJ/CNMP, o STF exerceu função materialmente normativa em matéria remuneratória, campo que a Constituição reserva à

lei (arts. 37, X e § 11, e 96, II). A justificativa é a omissão do Congresso, e a técnica escolhida foi a do processo estrutural, com regime transitório e monitoramento. É defensável como resposta a um estado de coisas inconstitucional na folha de pagamento, mas convive mal com a invocação simultânea da SV 37: o Tribunal nega ao Judiciário comum o poder de equiparar vencimentos por isonomia e, no mesmo ato, redesenha ele próprio o sistema remuneratório de cinco carreiras. Trata-se de leitura crítica deste comentário, não de divergência registrada no julgado, unânime quanto ao mérito.

Dois deslocamentos merecem nota. Primeiro, a Rcl 88.319 reconheceu a procuradores municipais o teto equivalente ao subsídio de Ministro do STF sem o redutor de 90,25%, evolução em relação à lógica do Tema 510 (RE 663.696), que os havia submetido ao subteto. Segundo, o item 14, ao vedar extensão analógica, cria assimetria deliberada: as balizas valem para as carreiras jurídicas de assento constitucional, mas as demais seguem seus estatutos até a lei nacional, o que preserva a coerência formal do fundamento (as leis orgânicas), mas deixa fora do alcance imediato da decisão bolsões relevantes de supersalários.

A prova de fogo da decisão é a execução. Nos embargos de declaração julgados em junho de 2026, o Plenário, por 6 a 4, flexibilizou pontos do regime (retroativos adquiridos até 25/03/2026 condicionados a auditoria do CNJ/CNMP, conversão de plantões em pecúnia até 30 dias por ano, auxílio-saúde fora do limite de 35% mediante comprovação), e reportagens de imprensa já documentaram contracheques acima do teto após a vigência, o que levou o relator a exigir explicações de presidentes de tribunais sob pena de afastamento.

Impacto prático

- Folhas de pagamento de tribunais, MPs, Tribunais de Contas, Defensorias e Advocacia Pública devem estar adequadas desde o mês-base abril/2026: só as rubricas dos itens 5 e 6 da tese podem ser pagas, com a soma das parcelas do item 5 limitada a 35% do subsídio.
- Retroativos reconhecidos por decisão administrativa ou judicial não transitada em julgado, anteriores a fevereiro de 2026, estão suspensos e dependem de auditoria, resolução conjunta CNJ/CNMP e referendo do STF.
- Gestores públicos respondem pessoalmente por discrepâncias entre os valores divulgados nos portais de transparência (publicação mensal obrigatória, por rubrica) e os efetivamente pagos.
- Para a Advocacia Pública: honorários de sucumbência passam a se submeter integralmente ao teto, e os fundos de honorários, de natureza pública, só podem custear honorários, auxílio-saúde e alimentação, com disciplina reservada à lei.
- Novas verbas remuneratórias, indenizatórias ou auxílios para essas carreiras só podem ser criadas por lei federal (CF, art. 37, § 11) ou decisão do STF; resoluções e leis estaduais deixam de ser via legítima.

- Para concursos: memorizar o rol taxativo do item 5, as exceções ao limite (13º, terço de férias, auxílio-saúde comprovado, abono de permanência, gratificação eleitoral) e a vedação de extensão analógica a outras carreiras (item 14).

Conexões jurisprudenciais

A tese conversa diretamente com a Súmula Vinculante 37, agora relida para não obstar a simetria expressa do art. 129, § 4º, e com as SVs 4 e 42, que integram o bloco antivinculação remuneratória subjacente às ADIs julgadas. Na repercussão geral, complementa o Tema 484 (RE 650.898: 13º salário e terço de férias compatíveis com o regime de subsídio) e supera parcialmente a lógica do Tema 510 (RE 663.696: submissão dos procuradores municipais ao subteto de 90,25%), diante do resultado da Rcl 88.319.

Na jurisprudência correlata, destacam-se o MS 32.492 (j. 17/11/2017), sobre verbas indenizatórias e abate-teto em fiscalização do TCU, a ADI 6.165 (j. 22/06/2020), que admitiu honorários de sucumbência da advocacia pública sob o regime de subsídio, limitados ao teto, e a ADI 6.170 (j. 15/03/2021), no mesmo sentido quanto aos procuradores do Ceará. Os desdobramentos imediatos incluem a resolução conjunta CNJ/CNMP de padronização das rubricas (abril/2026) e o julgamento dos 41 embargos de declaração (junho/2026), que ajustou o regime sem desfigurar a espinha dorsal da tese.

REFERÊNCIAS

- JULGADO** Informativo STF 1210 (texto oficial do precedente) — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1210.htm>
- NOTICIA** STF, notícia oficial: STF mantém obrigatoriedade de respeito ao teto remuneratório e limitação sobre pagamentos de verbas indenizatórias — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-mantem-obrigatoriedade-de-respeito-ao-teto-remuneratorio-e-limitacao-sobre-o-pagamentos-de-verbas-indenizatorias/>
- JULGADO** STF, Informação à Sociedade: ADI 6.606, ADI 6.601, ADI 6.604, RE 968.646, RE 1.059.466 e Rcl 88.319 — <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/InfoSociedadeADI6.606ADI6.601ADI6.604RE968.646RE1.059.466RCL88.3191.pdf>
- JULGADO** Tema 966 da Repercussão Geral (RE 1.059.466), portal do STF — <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=966>
- JULGADO** RE 968.646, Tema 976 da Repercussão Geral (diárias por simetria com o MP)
- SUMULA** Súmula Vinculante 37 do STF
- SUMULA** Súmula Vinculante 4 do STF
- SUMULA** Súmula Vinculante 42 do STF
- JULGADO** Tema 510 da Repercussão Geral (RE 663.696, subteto dos procuradores municipais)
- JULGADO** Tema 484 da Repercussão Geral (RE 650.898, 13º e terço de férias no regime de subsídio)
- JULGADO** STF, ADI 6.165, Plenário, j. 22/06/2020 (honorários da advocacia pública e teto)
- JULGADO** STF, ADI 6.170, Plenário, j. 15/03/2021 (honorários dos procuradores do Ceará e teto)
- JULGADO** STF, MS 32.492, j. 17/11/2017 (verbas indenizatórias e abate-teto em fiscalização do TCU)
- LEGISLACAO** Constituição Federal, arts. 37, X, XI e § 11 (EC 135/2024), 39, § 4º, 93 e 129, § 4º
- LEGISLACAO** Emenda Constitucional 135/2024 (parcelas indenizatórias e limites remuneratórios)
- NOTICIA** Migalhas: Moraes dá 48h para tribunais informarem sobre pagamentos a magistrados — <https://www.migalhas.com.br/quentes/459683/moraes-da-48h-para-tribunais-informarem-sobre-pagamentos-a-magistrados>
- NOTICIA** Gazeta do Povo: STF, como ficam os penduricalhos de juízes e promotores — <https://www.gazetadopovo.com.br/república/decisao-stf-libera-parte-penduricalhos-juizes-promotores/>
- NOTICIA** CNN Brasil: STF conclui julgamento e libera parte dos penduricalhos a magistrados (embargos de declaração) — <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/stf-conclui-julgamento-e-libera-parte-dos-penduricalhos-a-magistrados/>

10 DIREITO CONSTITUCIONAL; DIREITO ADMINISTRATIVO

O acórdão dos penduricalhos: STF concede a simetria, mas assume as rédeas do regime remuneratório de juízes e promotores

Em julgamento estrutural unânime, o Plenário fixou rol taxativo de verbas indenizatórias, limitou a somatória a 35% do subsídio e proibiu auxílios criados por resolução, lei estadual ou decisão administrativa.

PROCESSO

RE 1.059.466 (Tema 966) e RE 968.646 (Tema 976),
julgados em conjunto com ADIs 6.601, 6.604 e
6.606 e Rcl 88.319

RELATOR(A)

Min. Alexandre de Moraes

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

JULGAMENTO

25 de março de 2026

TESE

É constitucional — por força da simetria constitucional entre os regimes remuneratórios da Magistratura e do Ministério Público (CF/1988, art. 129, § 4º c/c art. 93) — a equiparação, por isonomia, de vantagens compatíveis com esse regime jurídico, nos mesmos termos reconhecidos aos membros do Ministério Público. É incompatível com a Constituição — por desfigurar o regime de subsídio em parcela única e vulnerar o teto remuneratório — a expansão, por atos infralegais, decisões administrativas, leis locais ou fórmulas automáticas de equiparação, de rubricas rotuladas como “indenizatórias” quando, em substância, funcionam como acréscimos remuneratórios ordinários ou como via paralela de superação do teto. (Síntese oficial das teses dos Temas 966 e 976 da Repercussão Geral, fixadas em 18 itens.)

Contexto do caso

Na origem, os dois recursos extraordinários eram controvérsias modestas. No RE 968.646 (Tema 976), a União impugnava acórdão que assegurara a juiz federal diárias equivalentes às pagas aos membros do Ministério Público. No RE 1.059.466 (Tema 966), discutia-se se magistrados da União teriam direito a licença-prêmio, ou à sua indenização, por isonomia com o MPU, cuja lei orgânica (LC 75/1993) prevê o benefício. Em ambos, a União opunha a barreira clássica da Súmula Vinculante 37: o Judiciário não pode aumentar vencimentos sob fundamento de isonomia.

O Supremo, porém, transformou os paradigmas em veículo de um julgamento estrutural muito mais ambicioso, reunindo as ADIs 6.601, 6.604 e 6.606 (vinculações remuneratórias e reajustes automáticos) e a Rcl 88.319 (subteto de procuradores municipais de Praia Grande, SP). O pano de fundo era a crise dos penduricalhos: mais de mil rubricas no Judiciário, remuneração bruta média de R\$ 95,9 mil em 2025 (contra teto de R\$ 46.366,19) e custo anual estimado em até R\$ 20 bilhões, segundo dados citados em Plenário. A EC 135/2024, ao alterar o art. 37, § 11, da CF, condicionara a exclusão de parcelas indenizatórias do teto a lei ordinária nacional, até hoje inexistente. Foi nesse vácuo que o STF decidiu operar.

O que o tribunal decidiu

Em 25 de março de 2026, por unanimidade e em voto conjunto dos relatores Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes, Flávio Dino e Cristiano Zanin (com ressalva da Min. Cármen Lúcia quanto ao item 5.1), o Plenário deu provimento aos REs 968.646 e 1.059.466, julgou procedente a Rcl 88.319, parcialmente procedente a ADI 6.606 e improcedentes as ADIs 6.601 e 6.604, fixando tese idêntica de 18 itens para os Temas 966 e 976.

A tese tem dupla face. De um lado, consagra a simetria: os regimes remuneratórios da Magistratura e do Ministério Público são equiparados por força do art. 129, § 4º, da CF (EC 45/2004), o que legitima a extensão recíproca de vantagens compatíveis. De outro, institui regime transitório de contenção, válido até a lei nacional do art. 37, § 11: rol taxativo de parcelas indenizatórias (diárias, ajuda de custo por remoção, pro labore de magistério, gratificação por comarca de difícil provimento, indenização de até 30 dias de férias não gozadas, gratificação por exercício cumulativo de jurisdição e retroativos anteriores a fevereiro de 2026), com somatória limitada a 35% do subsídio; quinquênio de antiguidade de 5% a cada cinco anos, até 35%; e exceções pontuais (décimo terceiro, terço de férias, auxílio-saúde comprovado, abono de permanência e gratificação eleitoral).

Tudo o que ficou fora do rol foi declarado inconstitucional com ordem de cessação imediata: auxílio-moradia, auxílio-alimentação, licenças compensatórias, conversão em pecúnia de licença-prêmio, auxílios natalinos e congêneres. A criação de novas verbas passa a depender de lei federal ou de decisão do próprio STF, e as balizas se estendem a Tribunais de Contas, Defensorias e Advocacia Pública, inclusive quanto aos honorários de sucumbência, submetidos ao teto.

Fundamentos

O primeiro pilar é a autoaplicabilidade da simetria. O art. 129, § 4º, da CF, ao mandar aplicar ao Ministério Público, no que couber, o art. 93, criou isonomia estrutural de matriz constitucional que dispensa intermediação legislativa. Por isso, a SV 37 não é obstáculo: não se trata de aumento judicial por isonomia genérica, mas de concretização de equiparação que a própria Constituição ordenou.

A natureza indenizatória não se define pelo rótulo, mas pela correspondência material com o ressarcimento de despesa real, e a simetria, embora constitucionalmente relevante para carreiras estruturais, não autoriza pagamentos habituais e automáticos que, na prática, convertam indenização em remuneração.

— Informativo STF 1210, fundamentação do julgamento conjunto (síntese oficial)

O segundo pilar é a defesa do desenho constitucional da remuneração: o subsídio em parcela única (art. 39, § 4º, na redação da EC 19/1998) existe para conter a fragmentação remuneratória, e o teto do art. 37, XI, alcança vantagens pessoais de qualquer natureza. A EC 135/2024, ao exigir lei ordinária nacional para excluir parcelas indenizatórias do teto, retirou de tribunais, conselhos e leis estaduais a possibilidade de definir, cada qual a seu modo, o que escapa ao limite.

A criação e alteração de verbas de caráter remuneratório, indenizatório ou auxílios somente poderão ser realizadas por Lei Federal (CF, art. 37, § 11) ou por decisão do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, n).

— Item 9 da tese fixada nos Temas 966 e 976 da Repercussão Geral

Por fim, o Tribunal atribuiu ao litígio caráter estrutural (item 16): a Presidência do CNJ acompanhará a implementação e subsidiará a proposta de lei nacional, com padronização de rubricas por resolução conjunta CNJ/CNMP e dever de transparência mensal sob pena de responsabilização dos gestores.

Análise crítica

O julgamento marca uma inflexão metodológica. Até aqui, o STF enfrentava as verbas acima do teto de forma atomizada, caso a caso. Agora, edita um verdadeiro estatuto transitório da remuneração das carreiras jurídicas, com rol taxativo, percentuais, competências e cronograma. É a técnica do processo estrutural, antes aplicada a presídios (ADPF 347) e ao meio ambiente, transposta para a política remuneratória do próprio Poder Judiciário.

Há um paradoxo evidente, e ele merece ser dito com franqueza. A mesma Corte que editou a SV 37 para impedir o Judiciário de legislar sobre remuneração institui, por decisão judicial, parcela de antiguidade de 5% por quinquênio até 35% do subsídio, extensível a ativos e inativos. A tese ancora a parcela nas leis orgânicas (LC 35/1979, art. 65, VIII; LC 75/1993, art. 224), mas o adicional por tempo de serviço fora absorvido pelo regime de subsídio desde 2005, e sua ressurreição em sede de repercussão geral tem inegável sabor normativo. A ressalva da Min. Cármen Lúcia quanto ao item 5.1 sinaliza o desconforto no próprio colegiado, e críticas externas apontam o problema do julgamento em causa própria, inevitável na matéria, mas a exigir autocontenção redobrada.

Por outro lado, seria injusto reduzir a decisão a uma autoconcessão. O regime anterior era substancialmente pior: proliferação descontrolada de rubricas criadas por resolução, assimetria federativa e opacidade que inviabilizava o controle social. A tese impõe taxatividade, padronização nacional, teto interno de 35%, transparência mensal individualizada e trava contra novas cria-

ções infralegais, blindando o sistema contra manobras de contorno. O deslocamento do critério do rótulo para a substância (indenização exige despesa real) é a contribuição dogmática mais duvidável do julgado, com vocação para irradiar por todo o direito administrativo remuneratório.

O ponto vulnerável da construção é aritmético: somados os 35% de parcelas indenizatórias e os 35% do quinquênio, a remuneração pode alcançar cerca de 70% acima do subsídio de Ministro do STF. O acórdão reafirma solenemente o teto de R\$ 46.366,19 no item 3 da tese e, nos itens seguintes, institucionaliza a possibilidade de superá-lo de modo ordenado. O teto deixa de ser limite absoluto e passa a ser piso de referência de um sistema escalonado, agora com chancela expressa da Corte.

Registre-se, por fim, o item 14: a tese não se aplica, nem por analogia, às demais carreiras públicas. A opção é defensável, mas cria regime dual em que as carreiras jurídicas de elite têm parcelas extrateto validadas pelo STF enquanto o restante do funcionalismo segue integralmente submetido ao art. 37, XI. A tensão isonômica resolvida entre juízes e promotores foi transferida para a fronteira entre essas carreiras e todas as outras.

Impacto prático

Efeitos imediatos, com vigência a partir do mês-base abril de 2026 (folha de maio de 2026):

- Tribunais, MPs, Tribunais de Contas, Defensorias e Advocacia Pública devem cessar imediatamente as verbas fora do rol taxativo (auxílio-moradia, auxílio-alimentação, licenças compensatórias, conversão de licença-prêmio em pecúnia etc.), sob pena de responsabilização dos gestores.
- Retroativos reconhecidos por decisão judicial não transitada em julgado ou administrativa, anteriores a fevereiro de 2026, ficam suspensos até resolução conjunta CNJ/CNMP, auditoria e referendo do STF: reavaliar execuções e mandados de segurança em curso.
- Relatores do STF podem decidir monocraticamente os casos conforme as teses (item 18), o que acelera a liquidação do contencioso e esvazia estratégias recursais protelatórias.
- Honorários de sucumbência da advocacia pública submetem-se ao teto; os fundos de honorários, de natureza pública, só podem custear honorários, auxílio-saúde e alimentação.
- O item 14 é ferramenta de defesa das demais carreiras: a tese não pode ser invocada, nem por analogia, para cortar parcelas estatutárias de servidores em geral.
- Procuradores municipais passam a ter como limite o subsídio de Ministro do STF, sem o redutor de 90,25% (Rcl 88.319).
- Para concursos: dominar a estrutura da tese dos Temas 966 e 976 (simetria autoaplicável do art. 129, § 4º; rol taxativo; limite de 35% mais quinquênio de até 35%; reserva de lei federal), o art. 37, § 11 (EC 135/2024) e a releitura da SV 37, que não impede equiparações determinadas pela própria Constituição.

Conexões jurisprudenciais

O precedente dialoga com a Súmula Vinculante 37, relida para não alcançar equiparações de matriz constitucional expressa, e com a Súmula Vinculante 42, que veda vinculações automáticas de reajuste, lógica subjacente ao exame das ADIs. Na linhagem do subsídio, o antecedente central é o Tema 484 (RE 650.898, Plenário, j. 24/08/2017), que admitiu a convivência do art. 39, § 4º, com parcelas de outra natureza, entendimento que a nova tese disciplina e contém.

Quanto ao teto, a cadeia que desemboca neste julgamento inclui o MS 32.492 (rel. Min. Dias Toffoli, j. 17/11/2017), sobre a fiscalização do TCU e o abate-teto; a ADI 6135 (rel. Min. Rosa Weber, j. 20/10/2020), que submeteu os honorários dos advogados públicos ao teto, agora reafirmada nos itens 12 e 13 da tese; e o ARE 1.508.596 (rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 14/10/2024), sobre o limite remuneratório dos defensores públicos estaduais. Nos desdobramentos, o acórdão foi publicado em maio de 2026 com advertência expressa contra mecanismos de contorno, e noticiou-se, entre junho e julho de 2026, a apreciação de ajustes pontuais ao regime transitório, com liberação de parcelas específicas dentro dos limites de 35%, confirmando a natureza dinâmica e supervisionada deste processo estrutural.

REFERÊNCIAS

- NOTICIA** STF aprova tese que unifica teto salarial e extingue pagamentos extras para magistratura e MP (Notícias STF) — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-aprova-tese-que-unifica-teto-salarial-e-extingue-pagamentos-extras-para-magistratura-e-mp/>
- JULGADO** Informativo STF 1210 - RE 1.059.466 e RE 968.646 (Temas 966 e 976), ADIs 6.601, 6.604 e 6.606 e Rcl 88.319 — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1210.htm>
- JULGADO** Tema 966 da Repercussão Geral - RE 1.059.466 (licença-prêmio e isonomia Magistratura/MP) — <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5222574&numeroProcesso=1059466&classeProcesso=RE&numeroTema=966>
- NOTICIA** Isonomia entre diárias de magistrados e membros do MP é tema de repercussão geral (Notícias STF, Tema 976) — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/isonomia-entre-diarias-de-magistrados-e-membros-do-mp-e-tema-d-e-repercussao-geral/>
- SUMULA** Súmula Vinculante 37 do STF
- SUMULA** Súmula Vinculante 42 do STF
- LEGISLACAO** Emenda Constitucional 135/2024 (nova redação do art. 37, § 11, da CF/1988)
- LEGISLACAO** CF/1988, arts. 37, XI e § 11, 39, § 4º, 93 e 129, § 4º
- JULGADO** STF, RE 650.898 (Tema 484), Plenário, j. 24/08/2017
- JULGADO** STF, ADI 6135, rel. Min. Rosa Weber, j. 20/10/2020 (honorários da advocacia pública e teto)
- JULGADO** STF, MS 32.492, rel. Min. Dias Toffoli, j. 17/11/2017 (TCU e verbas indenizatórias no abate-teto)
- JULGADO** STF, ARE 1.508.596, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 14/10/2024 (teto e defensores públicos estaduais)
- NOTICIA** Supremo fixa tese que limita pagamento de verbas indenizatórias (ConJur, 25/03/2026) — <https://www.conjur.com.br/2026-mar-25/stf-fixa-tese-que-limita-pagamento-de-verbas-indenizatorias-para-magistratura-e-mp/>
- NOTICIA** STF limita penduricalhos e impõe teto único à magistratura e ao MP (Migalhas) — <https://www.migalhas.com.br/quentes/452597/stf-limita-penduricalhos-e-impoe-teto-unico-a-magistratura-e-ao-mp>
- NOTICIA** STF publica acórdão dos penduricalhos e proíbe mecanismos para driblar (Migalhas, maio/2026) — <https://www.migalhas.com.br/quentes/455573/stf-publica-acordao-dos-penduricalhos-e-proibe-mecanismos-para-driblar>
- DOCTRINA** Crítica à tese de repercussão geral do STF sobre o teto remuneratório (Congresso em Foco) — <https://www.congressoemfoco.com.br/artigo/117654/critica-a-tese-de-repercussao-geral-do-stf-sobre-o-teto-remuneratorio>

11 DIREITO CONSTITUCIONAL; DIREITO ADMINISTRATIVO

O STF legisla sobre o próprio contracheque: o julgamento dos penduricalhos e o regime de transição do teto remuneratório

Em decisão estrutural unânime, o Plenário equipara Magistratura e Ministério Público, lista taxativamente as verbas indenizatórias admitidas e manda cessar imediatamente os auxílios criados por resolução, lei estadual ou decisão administrativa.

PROCESSO

Rcl 88.319, ADIs 6.601, 6.604 e 6.606, RE 968.646
(Tema 976 RG) e RE 1.059.466 (Tema 966 RG)

RELATOR(A)

Min. Flávio Dino

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

JULGAMENTO

25 de março de 2026

TESE

É constitucional — por força da simetria constitucional entre os regimes remuneratórios da Magistratura e do Ministério Público (CF/1988, art. 129, § 4º c/c art. 93) — a equiparação, por isonomia, de vantagens compatíveis com esse regime jurídico, nos mesmos termos reconhecidos aos membros do Ministério Público. É incompatível com a Constituição — por desfigurar o regime de subsídio em parcela única e vulnerar o teto remuneratório — a expansão, por atos infralegais, decisões administrativas, leis locais ou fórmulas automáticas de equiparação, de rubricas rotuladas como "indenizatórias" quando, em substância, funcionam como acréscimos remuneratórios ordinários ou como via paralela de superação do teto.

Contexto do caso

Poucos temas expõem tanto a distância entre o texto constitucional e a prática administrativa quanto o teto remuneratório. Desde a EC 19/1998, que instituiu o subsídio em parcela única (art. 39, § 4º, CF), e a EC 41/2003, que deu ao art. 37, XI, sua feição atual, proliferaram no Judiciário, no Ministério Público e nas carreiras jurídicas de Estado rubricas rotuladas como indenizatórias (auxílios moradia, alimentação, saúde, licenças compensatórias convertidas em pecúnia) que, por estarem formalmente fora do teto, permitiam contracheques muito superiores ao subsídio de Ministro do STF. Comissão interna do próprio Tribunal estimou em cerca de R\$ 17 bilhões anuais o gasto com essas parcelas.

A EC 135/2024 tentou fechar a válvula: o novo § 11 do art. 37 passou a exigir que as parcelas indenizatórias excluídas do teto estejam expressamente previstas em lei ordinária nacional, aprovada pelo Congresso e aplicável a todos os Poderes. O Congresso, porém, não editou a lei. Diante da omissão, o Min. Flávio Dino concedeu liminar na Rcl 88.319, em 5 de fevereiro de 2026, determinando que União, Estados e Municípios revisassem em 60 dias as verbas sem previsão legal expressa. O referendo dessa liminar foi reunido a processos represados há quase uma década: os REs 968.646 e 1.059.466 (Temas 976 e 966, diárias e licença-prêmio pleiteadas por magistrados por isonomia com o Ministério Público), as ADIs 6.601, 6.604 e 6.606 (vinculações e reajustes automáticos) e a controvérsia dos procuradores municipais de Praia Grande (SP) sobre o subteto de 90,25% aplicado pelo TJSP à soma de subsídio e honorários de sucumbência.

O que o tribunal decidiu

Em 25 de março de 2026, o Plenário, por unanimidade e em julgamento convertido de referendo cautelar em mérito definitivo, fixou tese comum aos Temas 966 e 976 com dezoito itens, verdadeiro estatuto provisório da remuneração das carreiras jurídicas. Os pilares: (i) os regimes remuneratórios de Magistratura e Ministério Público são equiparados por força do art. 129, § 4º, da CF (EC 45/2004); (ii) o teto permanece em R\$ 46.366,19, subsídio de Ministro do STF, cuja revisão compete ao Congresso; (iii) enquanto não editada a lei nacional do art. 37, § 11, somente podem ser pagas as parcelas listadas na tese, entre elas a parcela de valorização por tempo de antiguidade (5% do subsídio por quinquênio, até 35%), diárias, ajuda de custo por remoção, pro labore de magistério, gratificação por comarca de difícil provimento, indenização de férias não gozadas limitada a 30 dias e a gratificação por exercício cumulativo de jurisdição, com a soma de todas as previsões limitada a 35% do subsídio.

Na outra ponta, o item 7 declara inconstitucionais e manda cessar imediatamente auxílios natalinos, auxílio combustível, licenças compensatórias, auxílio-moradia, auxílio-alimentação, assistência pré-escolar e rubricas análogas, ainda que previstas em leis estaduais ou nas leis orgânicas nacionais (LC 75/1993 e Lei 8.625/1993). O item 8 veda a conversão em pecúnia de licença-prêmio e congêneres. Os itens 11 a 13 estendem as balizas a Tribunais de Contas, Defensorias e Advocacia Pública, submetem os honorários de sucumbência ao teto e atribuem natureza pública aos fundos de honorários. No caso concreto, a Rcl 88.319 foi julgada procedente para assegurar aos procuradores de Praia Grande o teto integral do subsídio de Ministro do STF, afastado o redutor de 90,25%. A decisão vigora a partir do mês-base abril/2026 e tem caráter estrutural, com implementação monitorada pela Presidência do CNJ e padronização de rubricas por resolução conjunta CNJ/CNMP.

Fundamentos

O primeiro eixo argumentativo é a autoaplicabilidade da simetria. O Tribunal afastou a leitura de que a Súmula Vinculante 37 impediria a extensão de vantagens do Ministério Público aos magistrados, distinguindo aumento judicial de vencimentos (vedado) de concretização de isonomia imposta pela própria Constituição.

A Súmula Vinculante nº 37 não se presta a impedir a concretização dessa simetria quando não se está diante da criação judicial de aumento de subsídio ou de vencimentos, mas da equalização de tratamento entre carreiras cuja isonomia decorre de comando constitucional expresso.

— Informativo STF 1210, Rcl 88.319 e conexos, rel. Min. Flávio Dino, Plenário, j. 25/03/2026

O segundo eixo é o critério da substância sobre o rótulo na qualificação das verbas indenizatórias, que passa a operar como teste geral de validade.

A natureza indenizatória não se define pelo rótulo, mas pela correspondência material com o ressarcimento de despesa real; a simetria, embora constitucionalmente relevante para carreiras estruturais, não autoriza pagamentos habituais e automáticos que, na prática, convertam indenização em remuneração.

— Informativo STF 1210, Rcl 88.319 e conexos, rel. Min. Flávio Dino, Plenário, j. 25/03/2026

O terceiro eixo é institucional: diante da inércia do Congresso em editar a lei do art. 37, § 11 (EC 135/2024), o Tribunal invocou os princípios da legalidade e da moralidade (art. 37, caput) para construir um regime de transição fechado, com rol taxativo, teto interno de 35% do subsídio, suspensão de retroativos não transitados em julgado (condicionados a auditoria e referendo do próprio STF) e reserva de lei federal ou de decisão do STF para criação de novas verbas (item 9 da tese).

Análise crítica

O julgamento é, a um só tempo, o mais ambicioso esforço de contenção remuneratória da história do STF e um dos episódios mais delicados de autorregulação judicial. A tese não interpreta apenas: ela legisla provisoriamente, com rol taxativo de verbas, percentuais, datas de vigência e autorização para decisões monocráticas em cascata (item 18). Trata-se de decisão manipulativa aditiva de perfil estrutural, justificada pela omissão legislativa, mas que convive mal com dois limites que o próprio Tribunal invoca: a Súmula Vinculante 37, que nega ao Judiciário função legislativa em matéria remuneratória, e o art. 37, § 11, que reservou ao Congresso, por lei nacional, a definição das parcelas fora do teto. O paradoxo é evidente: para conter verbas criadas sem lei, o STF criou, sem lei, uma verba nova (a parcela de valorização por antiguidade, ressurreição do adicional por tempo de serviço extinto com o regime de subsídio), crítica registrada por entidades de controle social e em artigos doutrinários posteriores.

Na evolução jurisprudencial, o precedente desloca o centro de gravidade do formalismo do rótulo para um teste material de indenização: só fica fora do teto o que ressarce despesa real e comprovada. É a consolidação, agora com força de repercussão geral, da linha que o Tribunal vinha ensaiando desde o MS 32.492 AgR e a ADI 6.135.

Sob a ótica dogmática, a decisão harmoniza dois vetores antes tratados separadamente. O Tema 484 (RE 650.898) já admitira que o regime de subsídio não é incompatível com outras parcelas excepcionalmente justificadas; a ADI 6.135 (rel. Min. Rosa Weber, j. 20/10/2020) reconheceu natureza remuneratória aos honorários de advogados públicos, submetendo-os ao teto. A tese de 2026

costura essas pontas: parcelas adicionais são possíveis, mas tipificadas, limitadas e transparentes; honorários são devidos, mas dentro do teto, e o teto da advocacia pública municipal passa a ser o subsídio integral de Ministro, não o subteto de 90,25%.

O ponto vulnerável é a durabilidade. A Resolução Conjunta CNJ/CNMP 14/2026, editada em abril para regulamentar a tese, manteve auxílio-moradia e criou gratificação de proteção à primeira infância, em aparente tensão com o item 7; e os embargos de declaração julgados em junho/2026 reabriram a conversão em pecúnia de férias, plantões e licenças-prêmio adquiridos antes da tese, elevando o potencial remuneratório mensal, segundo a imprensa especializada, a patamares próximos de R\$ 78 mil, com quatro votos vencidos que pretendiam ir além. A tese nasceu forte e vem sendo erodida na implementação, o que ilustra o limite das sentenças estruturais quando o destinatário da ordem é o próprio sistema de Justiça. A ressalva do item 14 (inaplicabilidade a outras carreiras, vedada analogia) também merece crítica: preserva a coerência com o fundamento das leis orgânicas constitucionais, mas cria um regime dual de contenção que o princípio republicano dificilmente explica ao restante do funcionalismo.

Impacto prático

- Advogados públicos: a soma de subsídio e honorários observa o teto do subsídio de Ministro do STF, sem o redutor de 90,25%; fundos de honorários têm natureza pública e só custeiam honorários, auxílio-saúde e alimentação.
- Magistrados e membros do MP: apenas as parcelas dos itens 5 e 6 da tese podem ser pagas, com somatório limitado a 35% do subsídio; retroativos anteriores a fevereiro/2026 ficam suspensos até auditoria, resolução conjunta CNJ/CNMP e referendo do STF.
- Gestores: cessação imediata das verbas do item 7, publicação mensal das remunerações por rubrica com responsabilização por discrepâncias; verba nova exige lei federal ou decisão do STF.
- Contencioso: ações sobre penduricalhos podem ser decididas monocraticamente conforme a tese (item 18); medidas locais posteriores a 25/03/2026 que tentem contornar a decisão são ineficazes.
- Concursos públicos: memorizar a distinção entre simetria autoaplicável (art. 129, § 4º) e a vedação da SV 37, o teste material da verba indenizatória, o teto interno de 35%, a EC 135/2024 e a inextensibilidade da tese às demais carreiras (item 14).

Conexões jurisprudenciais

A tese dialoga com a Súmula Vinculante 37 (vedação de aumento de vencimentos por isonomia pela via judicial), agora relida para não bloquear a simetria constitucional expressa, e com a Súmula Vinculante 42 (vedação de vinculações automáticas de reajuste), fundamento das ADIs conexas. Os Temas 966 (RE 1.059.466, licença-prêmio) e 976 (RE 968.646, diárias) receberam tese idêntica e unificada.

Na linha evolutiva do teto e do subsídio, destacam-se: RE 650.898 (Tema 484), sobre a compatibilidade do art. 39, § 4º, com outras parcelas excepcionais; MS 32.492 AgR (rel. Min. Dias Toffoli, j. 17/11/2017), sobre exclusão de verbas indenizatórias do abate-teto; ADI 6.135 (rel. Min. Rosa Weber, j. 20/10/2020), sobre a natureza remuneratória dos honorários de sucumbência de advogados públicos; e ARE 1.508.596 AgInt (rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 14/10/2024), reafirmando a sujeição das Defensorias estaduais ao art. 37, XI. Os debates dos Informativos STF 761 (teto da EC 41/2003) e 985 (incidência do limite em acumulações) ficam agora reorganizados sob o marco estrutural do Informativo 1210.

REFERÊNCIAS

- NOTICIA** STF aprova tese que unifica teto salarial e extingue pagamentos extras para magistratura e MP (Notícias STF, 25/03/2026) — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-aprova-tese-que-unifica-teto-salarial-e-extingue-pagamentos-extras-para-magistratura-e-mp/>
- NOTICIA** Plenário inicia discussão sobre suspensão de verbas acima do teto remuneratório no serviço público (Notícias STF) — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/plenario-inicia-discussao-sobre-suspensao-de-penduricalhos-no-servico-publico/>
- JULGADO** Informativo STF 1210 — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1210.htm>
- JULGADO** Rcl 88.319 (acompanhamento processual, STF) — <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7455581>
- JULGADO** Tema 966 da Repercussão Geral (RE 1.059.466) — <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=966>
- JULGADO** RE 968.646 (Tema 976 da Repercussão Geral)
- SUMULA** Súmula Vinculante 37 do STF
- SUMULA** Súmula Vinculante 42 do STF
- JULGADO** RE 650.898 (Tema 484 da Repercussão Geral)
- JULGADO** ADI 6.135, rel. Min. Rosa Weber, j. 20/10/2020
- JULGADO** MS 32.492 AgR, rel. Min. Dias Toffoli, j. 17/11/2017
- JULGADO** ARE 1.508.596 AgInt, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 14/10/2024
- LEGISLACAO** Constituição Federal, arts. 37, XI e § 11 (EC 135/2024), 39, § 4º, 93 e 129, § 4º
- NOTICIA** STF limita penduricalhos e impõe teto único à magistratura e ao MP (Migalhas) — <https://www.migalhas.com.br/quentes/452597/stf-limita-penduricalhos-e-impoe-teto-unico-a-magistratura-e-ao-mp>
- NOTICIA** STF publica acórdão dos penduricalhos e proíbe mecanismos para driblar (Migalhas) — <https://www.migalhas.com.br/quentes/455573/stf-publica-acordao-dos-penduricalhos-e-proibe-mecanismos-para-driblar>
- NOTICIA** CNJ e CNMP aprovam novos penduricalhos para juízes e membros do MP (Agência Brasil, abril/2026) — <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2026-04/cnj-e-cnmp-aprovam-novos-penduricalhos-para-juizes-e-membros-do-mp>
- NOTICIA** STF conclui julgamento e libera parte dos penduricalhos a magistrados (CNN Brasil, junho/2026) — <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/stf-conclui-julgamento-e-libera-parte-dos-penduricalhos-a-magistrados/>