

Nota Técnica

Remuneração das Carreiras de Estado e o Teto Constitucional:
Diagnóstico, Parâmetros Internacionais e Proposta de Transição
Fiscalmente Responsável

Março de 2026

Comissão Técnica de Assessoramento
aos Três Poderes da República
Portaria nº 54/2026

Comissão Técnica de Assessoramento aos Três Poderes da República¹

Portaria nº 54/2026

NOTA TÉCNICA

Remuneração das Carreiras de Estado e o Teto Constitucional: Diagnóstico,
Parâmetros Internacionais e Proposta de Transição Fiscalmente Responsável
Março de 2026

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Contexto e Origem

A presente Nota Técnica consolida os trabalhos da Comissão de Assessoramento instituída pela Portaria STF nº 54/2026, no âmbito do julgamento da Reclamação nº 88.319 e da ADI nº 6.606, ambas relativas ao cumprimento do teto remuneratório constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal de 1988. A Comissão foi constituída em 2 de março de 2026, com prazo até 20 de março para apresentar diagnóstico e propostas. O Plenário do STF examinará as conclusões em sessão agendada para 25 de março de 2026.

O trabalho foi motivado por duas decisões liminares: a do Min. Flávio Dino (5.02.2026), que determinou a suspensão imediata de verbas sem fundamento legal expresso, e a do Min. Gilmar Mendes (23.02.2026), que fixou parâmetros nacionais para as verbas indenizatórias do Judiciário e do Ministério Público, com prazos de 45 a 60 dias para adequação.

O objetivo da presente Nota Técnica é precisamente explicitar as alternativas que poderiam ser utilizadas pelo Tribunal em sua decisão definitiva e pelo Congresso Nacional em um futuro projeto de lei. O desenho do modelo é fruto de uma decisão política, como o são as decisões que dizem respeito à remuneração no serviço público brasileiro. A Comissão, que tem caráter

¹ Participaram dos trabalhos da comissão: Roberto Dalledone Machado Filho (Supremo Tribunal Federal), Desdêmona Arruda (Supremo Tribunal Federal), Clara da Mota Santos Pimenta Alves (Conselho Nacional de Justiça), Bruno César de Oliveira Lopes (Conselho Nacional de Justiça), José Gomes Filho (Conselho Nacional de Justiça), Danilo Augusto Barboza de Aguiar (Senado Federal), Gabrielle Tatith Pereira (Senado Federal), Ilana Trombka (Senado Federal), Ana Paula de Magalhães Albuquerque Lima (Senado Federal), Guilherme Barbosa Brandão (Câmara dos Deputados), Lucas Ribeiro Almeida Júnior (Câmara dos Deputados), Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva (Câmara dos Deputados), Sabá C. Filha de Oliveira (Câmara dos Deputados), Flavio José Roman (Advocacia-Geral da União), Ubiratan Cazetta (Procuradoria-Geral da República), Eliana Torelly (Procuradoria-Geral da República), Carlos Vinicius (Conselho Nacional do Ministério Público), Cláudia Jordão (Tribunal de Contas da União), Cristiano Brilhante de Souza (Tribunal de Contas da União), Thiago Parry (Defensoria Pública da União) e Thomas de Oliveira Gonçalves (Defensoria Pública da União).

consultivo, não indica qual o modelo mais adequado, mas apenas dá transparência sobre os valores e princípios que norteiam a escolha.

2. Defasagem do Teto Remuneratório: Existe, mas é Limitada pelo Contexto Fiscal

A Comissão verificou a existência de defasagem real no valor do teto remuneratório constitucional. O teto remuneratório do serviço público federal é atualmente fixado em R\$ 46.366,19. Adotando como marco a vigência da EC nº 41/2003 e o IPCA como índice de correção, o valor atualizado corresponderia a R\$ 63.469,11 — defasagem de aproximadamente 37% em relação ao valor nominal vigente. A correção a partir de 2006, data das Resoluções CNJ nº 13 e 14, resultaria em valor de R\$ 71.532,30.

A Comissão registra, contudo, que a magnitude da defasagem varia substancialmente conforme o índice e o marco temporal adotados. Valores superiores aos aqui mencionados decorrem da utilização de índices de rendimento médio ou de renda relativa, que mensuram posição distributiva, e não recomposição do poder de compra.

A avaliação da defasagem, porém, não pode ser dissociada da capacidade econômica do Estado de absorver eventual correção. Sob esse ângulo, o critério baseado na evolução do PIB per capita em paridade do poder de compra desde 2004 indicaria equivalência de R\$ 51.940 — valor cerca de 12% acima do nominal, mas substancialmente inferior ao IPCA. A diferença entre os critérios traduz uma escolha distributiva, não uma controvérsia técnica de solução objetiva.

O contexto fiscal impõe cautela adicional. O Governo Central encerrou 2025 com déficit primário de R\$ 61,7 bilhões (0,48% do PIB), com despesas crescendo a ritmo superior ao das receitas pelo segundo ano consecutivo. A dívida líquida do setor público atingiu 65,3% do PIB, o maior percentual da série histórica. A Instituição Fiscal Independente do Senado Federal alertou que o país precisaria gerar superávit primário superior a 2% do PIB para estancar o crescimento da dívida. Qualquer medida que implique expansão de despesas com pessoal deve ser avaliada à luz dos limites da Lei Complementar nº 101/2000 e da Emenda Constitucional nº 126/2022.

Em síntese: a defasagem existe e é reconhecida. O critério que melhor reflete a capacidade econômica do Estado — evolução do PIB per capita real — indica defasagem modesta, da ordem de 12%. O contexto fiscal não comporta a correção integral pelo IPCA sem afetar outras prioridades do orçamento público.

3. O Teto Constitucional: Parâmetro Inegociável

A redação do art. 37, XI, da Constituição Federal vincula todos os Poderes e entes federativos independentemente de regulamentação complementar. O teto remuneratório não é objeto de deliberação desta Comissão, tampouco de negociação institucional. A Comissão exerce função estritamente consultiva e não possui mandato para propor exceções ou modulações a essa norma, e essa vinculação permanece, mesmo em face das alternativas operacionais examinadas, como cenários, nos itens subsequentes.

4. Diagnóstico: Causas Estruturais das Verbas Acima do Teto de Referência

As verbas indenizatórias pagas acima do teto constitucional resultam de um conjunto de fatores institucionais e normativos acumulados ao longo de décadas, descritos nos itens a seguir. São, em grande medida, a resposta institucional desordenada para problemas fiscais e normativos: a falta de um mecanismo de previsão de reajustes, o achatamento das diferenças remuneratórias por complexidade de serviço, a ambiguidade no conceito de gastos com pessoal e a histórica fragmentação do sistema de carreiras no serviço público brasileiro.

4.1 Ausência de mecanismo de estabilização inflacionária

A Constituição estabelece, no art. 37, X, a revisão geral anual, mas ela não é interpretada pelo Supremo Tribunal Federal como um direito indenizável. É possível defender que os servidores tenham direito à proteção contra a inflação, mas também é possível dizer que, quando o país não enriquece tanto quanto se almeja, a proteção contra a inflação passa a ter um custo distributivo. A ausência de um critério claro e previamente definido para a atualização do teto dificulta o ajuste de expectativas e alimenta ciclos recorrentes de conflito distributivo entre o Estado e seus servidores.

4.2 Achatamento das diferenças remuneratórias

O teto remuneratório passou a operar como limite estrutural da arquitetura salarial das carreiras públicas, restringindo a diferenciação remuneratória necessária para refletir distintos níveis de responsabilidade. Em 2006, a diferença do teto para o menor salário era de 1:81; hoje essa diferença é de 1:26. De 2018 a 2025, o percentual dos 1,4 milhão de servidores da União que recebiam o teto saltou de 9% para 14%. Este foi o ambiente que fez surgir uma pluralidade de verbas indenizatórias.

4.3 Ambiguidade das verbas indenizatórias e impacto fiscal

A principal parcela classificada como indenizatória tem sido utilizada, na prática, como mecanismo de compensação de atividades desempenhadas além das atribuições ordinárias dos cargos. Observou-se que, em alguns entes públicos, os valores pagos sob essa rubrica não integram o câmputo da despesa com pessoal para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, fragilizando os mecanismos de responsabilidade fiscal.

4.4 Fragmentação histórica das carreiras

A estrutura remuneratória do serviço público foi formada ao longo de décadas por meio de negociações relativamente fragmentadas entre carreiras e órgãos, contribuindo para um sistema complexo, pouco transparente e fortemente segmentado. Carreiras com maior capacidade de pressão política obtêm reajustes que são subsequentemente replicados pelas demais, sem que haja critério geral de isonomia ou planejamento sistêmico de longo prazo.

5. O Argumento Gerencial das Entidades Representativas

Os relatos feitos pelas entidades representativas das carreiras apontaram que o pagamento de verbas indenizatórias tem por finalidade precípua remunerar atividades adicionais às legalmente fixadas para o cargo efetivo e que são essenciais para o bom funcionamento das instituições e para a manutenção dos serviços públicos que prestam.

A Comissão registra esses aspectos gerenciais e administrativos. Contudo, por limitação de prazo e ausência de base de dados unificada e auditável, não foi possível confirmar empiricamente a extensão desse argumento. A avaliação da procedência e relevância desses argumentos, que envolve também razões de segurança jurídica e interesse social, é submetida ao juízo exclusivo do Plenário.

6. Cenários Fiscais — Caso o Plenário Opte por Solução Transitória

Caso o Tribunal entenda que, em caráter transitório, deva ser compatibilizada a regra do art. 37, XI, da Constituição Federal com os princípios da segurança jurídica, da continuidade do serviço público e da eficiência, os cenários a seguir estimam o impacto sobre a folha de pagamento da magistratura da União, com base em dados anonimizados da AudPessoal do TCU relativos ao ano fechado de 2025. Já a remuneração média bruta dos magistrados em 2025, calculada a partir do sistema de transparência do Conselho Nacional de Justiça, foi de R\$ 95.968,21, enquanto o teto remuneratório constitucional, anualizado, corresponde a R\$ 52.805,94.

IMPACTOS – Esfera Federal – Ativos, Inativos e Pensionistas (Em R\$ 1,00)	
Cenários	Teto Remuneratório
Cenários	R\$ 46.366,19
Sem transição	-2.638.968.418
Aplicação de limite global de 30%	-825.594.011
Aplicação de limite global de 40%	-387.504.832
Aplicação de limite global de 50%	-36.475.892
Aplicação de limite global de 60%	128.310.392
Aplicação de limite global de 70%	180.286.848
Fonte: Os valores foram calculados a partir de base de dados anonimizada cedida pela AudPessoal do TCU, relativamente ao ano fechado de 2025. As rubricas indenizatórias consideradas nos cálculos foram as descritas como acúmulo de acervo e licença compensatória. Tais rubricas, juntamente com as rubricas identificadas na base como funções comissionadas, foram consideradas para fins de estipulação de limite global.	

Os cálculos foram feitos a partir de dados constantes das folhas de pagamentos auditados pelo TCU e abrangem apenas a magistratura da União. Os números negativos indicam que os valores não mais seriam pagos e os positivos indicam um gasto adicional em relação ao que é pago hoje, considerando que todos os membros estejam sob o teto constitucional. Embora os dados de toda a magistratura não sejam tão precisos quanto os auditados pelo Tribunal de Contas, a partir do sistema do CNJ é possível estimar que o gasto total com verbas acima do teto esteja em torno de R\$ 9,8 bilhões. Noutras palavras, cada ponto percentual acima do teto representa um desembolso a mais de R\$ 97,9 milhões. Hoje, portanto, o limite efetivo para a magistratura é de aproximadamente 82%. Com as mesmas ressalvas em relação ao Ministério Público, dados do CNMP indicam que o valor total de gastos com parcelas que excedem o valor do subsídio é de R\$ 7,2 bilhões. Noutras palavras cada ponto percentual acima desse patamar representa um desembolso a mais de R\$ 72 milhões de reais.

7. Solução Transitória e Reforma Ampla do Sistema Remuneratório

Caso o Plenário venha a acolher qualquer solução transitória, considerando que ela não terá efeito distributivo nulo, seria oportuno que ela fosse condicionada ao encaminhamento de solução administrativa abrangente. A solução transitória para o problema das verbas acima do teto constitucional em caráter isolado não resolve os problemas estruturais da remuneração do serviço público. Segundo dados da OCDE, a supressão isolada de parcelas sem o enfrentamento simultâneo dos problemas estruturais que as geraram tende, historicamente, a produzir apenas o deslocamento do problema.

O que está em questão é uma parcela do orçamento público destinada ao estrato mais elevado do funcionalismo. Uma solução desvinculada de uma reforma abrangente da estrutura remuneratória corre o risco de reproduzir, sob nova forma, as mesmas distorções que motivaram o presente julgamento. A título de subsídio ao Plenário e ao Poder Legislativo, a Comissão identifica os seguintes elementos como relevantes para uma solução duradoura:

- Conceituação precisa das verbas remuneratórias e indenizatórias, com tratamento tributário, previdenciário e fiscal (LRF) adequado;
- Adoção de modelo mais uniforme e transparente entre as carreiras típicas de Estado, com mecanismos de avaliação de cargos que permitam comparabilidade;
- Mecanismos institucionalizados de atualização periódica da remuneração de base, desvinculados de negociações *ad hoc* e submetidos a critérios fiscais predefinidos;
- Governança e transparência comparativa entre as parcelas indenizatórias e remuneratórias de todo o serviço público em todos os níveis da federação;
- Reconhecimento de que é o Poder Legislativo que tem competência para estabelecer regras mais estáveis e definitivas sobre o sistema remuneratório dos três Poderes.

Reformas desse tipo costumam combinar simplificação da estrutura salarial, redefinição de carreiras e mecanismos de transição que preservem direitos adquiridos enquanto se constrói uma arquitetura mais integrada e transparente de gestão da massa salarial. Qualquer solução de caráter transitório produzirá impacto fiscal não neutro. É importante frisar que uma solução transitória desvinculada de reforma estrutural tende, segundo aponta a OCDE, a deslocar o problema sem resolvê-lo.

I. APRESENTAÇÃO

A presente Nota Técnica consolida os trabalhos da Comissão de Assessoramento instituída pela Portaria STF nº 54/2026, no âmbito do julgamento da Reclamação nº 88.319 e da ADI nº 6.606, ambas relativas ao cumprimento do teto remuneratório constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal de 1988.

A Comissão foi constituída em 2 de março de 2026, com prazo até 20 de março para apresentar diagnóstico e propostas. Seus vinte membros representam o Poder Judiciário, o Congresso Nacional, a Advocacia-Geral da União, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Tribunal de Contas da União, o Congresso Nacional, além de especialistas e pesquisadores. O Plenário do STF examinará as conclusões em sessão agendada para 25 de março de 2026.

Em 5 de fevereiro de 2026, o e. Min. Flávio Dino concedeu tutela liminar nos Embargos de Declaração da Reclamação 88.319 para:

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

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

de competência) — devem ser IMEDIATAMENTE SUSPENSAS após o prazo fixado.

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

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

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

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

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

Em 23 de fevereiro, o e. Min. Gilmar Mendes, por sua vez, proferiu decisão liminar, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, com o seguinte dispositivo:

“Ante o exposto, defiro, em parte, a medida cautelar postulada, ad referendum do Plenário desta Suprema Corte (RISTF, art. 21. V), para

(i) estabelecer que o subsídio dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça é estritamente vinculado ao subsídio de Ministros do Supremo Tribunal Federal, na proporção de 90,25% (noventa inteiro e vinte e cinco centésimos por cento), de modo que a alteração do subsídio dos Ministros desta Corte implica automática revisão do subsídio dos Desembargadores dos TJs, sem prejuízo da observância do art. 169, § 1º, da Constituição Federal;

(ii) estabelecer que o subsídio dos Procuradores-Gerais de Justiça é estritamente vinculado ao subsídio do Procurador-Geral da República, na proporção de 90,25% (noventa inteiro e vinte e cinco centésimos por cento), de modo que a alteração do subsídio do PGR implica automática revisão do subsídio dos Procuradores-Gerais de Justiça, sem prejuízo da observância do art. 169, § 1º, da Constituição Federal;

(iii) fixar que somente as verbas indenizatórias previstas em lei nacional podem ser pagas aos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público;

(iv) fixar que a atuação do CNJ e do CNMP na matéria pertinente às verbas indenizatórias (indenizações, gratificações, adicionais e outros congêneres) limita-se às hipóteses em que se mostrar necessária a edição de atos vocacionados à aplicação prática do quanto estabelecido em lei, sendo indispensável, se for o caso, a edição de ato normativo conjunto de tais Conselhos Nacionais;

(v) estipular que o CNJ e o CNMP, na atuação regulamentar conjunta acima explicitada, devem precisar, de forma uniforme, os fatores legitimadores de percepção, a base cálculo, o percentual, dentre outros, sendo, ainda, imperativo a fixação de um valor máximo homogêneo a ser pago a título de verbas indenizatórias, de modo que, ao final, exista um limite muito claro e identificável;

(vi) determinar, no que diz respeito ao Poder Judiciário dos Estados e aos Ministérios Públicos estaduais, no prazo de 60 (sessenta) dias, a paralisação de todos os pagamentos fundados em leis de entes subnacionais;

(vii) determinar, no tocante ao Poder Judiciário dos Estados, aos Ministérios Públicos estaduais, ao Poder Judiciário Federal e ao Ministério Público da União, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a interrupção de todos os pagamentos fundados em decisões administrativas e em atos normativos secundários.

Após o transcurso dos prazos assinalados, que deverão ser contados a partir da publicação desta decisão, somente poderão ser pagas, aos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, as verbas previstas expressamente em leis editadas pelo Congresso Nacional e, se for o caso nos termos acima delineados, após a edição de ato regulamentar conjunto do CNJ e do CNMP.

Comunique-se, com urgência, ao CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA e ao CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

Oficie-se, com urgência, aos Presidentes de todos os Tribunais do país, inclusive dos Tribunais Superiores, bem assim ao Procurador-Geral da República e aos Procuradores-Gerais de Justiça, para que suspendam o pagamento, no prazo assinalado, de quaisquer verbas mencionadas no item vi acima, bem assim que, de forma imediata, interrompam o pagamento de retroativos reconhecidos administrativamente.

O pagamento de quaisquer verbas, após os prazos acima assinalados, em desconformidade com a presente decisão consubstanciará ato atentatório à dignidade da justiça (CPC, art. 77, IV) e deverá ser apurado no âmbito administrativo-disciplinar e penal, sem prejuízo do dever de devolução de tais valores.”

A decisão proferida pelo Min. Gilmar Mendes foi posteriormente reajustada para adequar o prazo de cumprimento aos termos do prazo que fora concedido pelo Min. Flávio Dino, nos seguintes termos:

“(...) harmonizo os prazos para suspensão dos pagamentos fundados em atos normativos secundários e decisões administrativas, inclusive no que concerne aos retroativos reconhecidos administrativamente, fixando o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, contados da decisão de 23.2.2026, observadas as balizas acima explicitadas.

Oficie-se, com urgência, aos Presidentes de todos os Tribunais do país, inclusive dos Tribunais Superiores, bem assim ao Procurador-Geral da República e aos Procuradores-Gerais de Justiça, para que suspendam os pagamentos, nos prazos assinalados, de quaisquer verbas mencionadas nos itens vi e vii da decisão cautelar de 23.2.2026.

O pagamento de quaisquer verbas, após os prazos acima assinalados, em desconformidade com a presente decisão e com a decisão de 23.2.2026, consubstanciará ato atentatório à dignidade da justiça (CPC, art. 77, IV) e deverá ser apurado no âmbito administrativo-disciplinar e penal, sem prejuízo do dever de devolução administrativa de tais valores.”

Como se depreende da leitura dos dispositivos das decisões, a remuneração paga acima do teto constitucional deve observar um parâmetro

nacional uniforme, nos termos da regra contida no art. 37, § 11, da Constituição, que prevê que “não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas em lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos”.

A redação desse dispositivo é oriunda da Emenda Constituição nº 135, de 2024, que, à míngua da lei nacional, previu em seu art. 3º, que “enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional, aprovada pelo Congresso Nacional, a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* do referido artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas na legislação”.

Considerando, de um lado, a interpretação restritiva do art. 3º da Emenda Constitucional nº 135, de 2024, e, de outro, a inexistência de lei nacional somada à dificuldade de aprovação de nova lei em prazo bastante exíguo, a adoção de um regime de transição entre a estrutura remuneratória atual e a que se consolidará a partir da edição da lei foi indicada como indispensável para o cumprimento do prazo fixado pelos Relatores.

O desenho desse modelo é fruto de uma decisão política, como o são as decisões que dizem respeito à remuneração no serviço público brasileiro. A Comissão, que tem caráter de órgão consultivo, não indica qual o modelo mais adequado, mas apenas dá transparência sobre os valores e princípios que norteiam a escolha. O objetivo da presente Nota Técnica é precisamente explicitar as alternativas que poderiam ser utilizadas pelo Tribunal em sua decisão definitiva e pelo Congresso Nacional em um futuro projeto de lei. A solução transitória só se justifica à luz da resposta estruturante.

As decisões dos Ministros Flávio Dino e Gilmar Mendes serão submetidas a julgamento colegiado em pauta já designada para o dia 25 de março de 2026. Nesta data, também serão debatidas verbas que também dizem respeito a diversas outras carreiras como “diárias” (RE 968646, Rel. Min. Alexandre de Moraes), “licença-prêmio” (RE 1059466, Rel. Min. Alexandre de Moraes), “parcela pecuniária para uso de veículo próprio” (ADI 7258, Rel. Min. Nunes Marques), “honorários sucumbenciais” (ADI 6164, Rel. Min. Nunes Marques), “honorários advocatícios” (ADI 6198, Rel. Min. Nunes Marques), “gratificação de hora extraordinária” (ADI 7469, Rel. Min. Edson Fachin), além de argumentos relacionados à vinculação entre carreiras (ADI 6604, Rel. Min. Cristiano Zanin, e ADI 6601, Rel. Min. Alexandre de Moraes).

II. DOS TRABALHOS DA COMISSÃO

Segundo a programação de trabalho, a Comissão se reuniu ordinariamente nos dias 4, 6, 11, 13, 18 e 20 de março, entre às 10h às 12h, nos termos do calendário contido no art. 5º da Portaria. As pastas do Poder Executivo que haviam sido indicadas na Portaria não participaram dos trabalhos. Já a participação da Advocacia-Geral da União deu-se com a finalidade de acompanhar o tema e prestar as informações pertinentes. Na primeira reunião, em 4 de março, a Advocacia-Geral da União, conforme designação do Presidente do Supremo Tribunal Federal, acompanhou as discussões relativas à matéria e apresentou a ressalva do Poder Executivo quanto à criação de eventual regime de transição, consignando que já atende aos parâmetros fixados na decisão proferida pelo Ministro Flávio Dino nos autos da Reclamação 88.319. Ademais, como também reconhece a Comissão, apontou que o atual contexto fiscal recomenda cautela na adoção de medidas que possam implicar aumento de gastos com as folhas de pagamento.

Os membros indicados pelo Congresso Nacional, por sua vez, reafirmam que o Poder Legislativo Federal observa rigorosamente o teto constitucional. O Congresso Nacional tem discutido de forma estruturante o tema da remuneração dos agentes públicos, a exemplo da PEC 38/2025 e do PL 2721/2021. Nesse sentido, reconhecendo a complexidade da questão e considerando que o Supremo Tribunal Federal entendeu prudente o estabelecimento de um regime de transição, compareceram a esta comissão no intuito de contribuir para a transparência, uniformidade e controle dos pagamentos realizados pelos três Poderes, em todos os níveis da Federação, até que soluções estruturais e definitivas sejam implementadas com a brevidade necessária.

Nos dias 11 e 13 de março a Comissão ouviu especialistas e representantes de entidades associativas e designou, para o dia 16, às 15h, reunião extraordinária com o mesmo objetivo.

No dia 11, foram ouvidos Alison Aparecido Martins de Souza (Sindilegis), Fabiana Severi (na condição de especialista), Heráclito Vieira (Conselho de Presidentes do Tribunal de Justiça), João Trindade Cavalcante Filho (na condição de especialista), Pedro Maia (Conselho de Procuradores-Gerais de Justiça) e Vicente Martins Prata Braga (Associação Nacional dos Procuradores de Estado e do Distrito Federal).

No dia 13, foram ouvidos Anne Karole Fontenelle (Associação Nacional dos Procuradores Municipais), Bárbara Camardelli (Conselho Nacional de Procuradores-Gerais), Caio Marinho (Ajufe), Felipe Salto (na condição de especialista), João Paulo Bachur (na condição de especialista e representante do Movimento Pessoas à Frente), Luziane Castro (Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais), Marçal Justen Filho (na condição de especialista), Marcus Pestana

(Instituição Fiscal Independente no Senado Federal), Otávio Gondim Pereira da Costa (na condição de especialista), Vanessa Mateus (Frentas e AMB) e Vilmar Zanchin (União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais).

No dia 16, foram ouvidos Felipe Angeli (Justa), Gabriella Lotta (na condição de especialista), Renata Vilhena (pelo República.org), Guilherme C. Coelho (pelo República.org), José Schettino (Associação Nacional dos Procuradores da República), Sergio Guedes-Reis (na condição de especialista) e Fernanda Fernandes (Associação Nacional dos Defensores Públicos).

Nas primeiras reuniões, os integrantes da Comissão apresentaram dados de cada uma das instituições integrantes e trocaram impressões sobre a operacionalização do controle de pagamentos nos termos das decisões do Supremo Tribunal Federal.

Nas duas últimas reuniões, realizadas nos dias 18 e 20 de março, foi debatido o texto da presente nota.

A Comissão recebeu, ainda, manifestações das seguintes pessoas e autoridades: Alda Evelina Teixeira Penteado; Alena Assed Marino Saran; Alexandre Filardi; Rossifran T. Souza; Ana Luiza Ribeiro Bezerra; Fernanda da Silva Rodrigues Fernandes; Anahi Bichir; Antonio Lázaro Benelli; Vinícius Chaves de Araújo; Armando Padilha Júnior; Ary Eduardo Porto; Antonio José Campos Moreira; Neide Consolata Folador; Beatriz Arruda de Oliveira Mariante Regime; Carlos Humberto Oliveira; Celena Gianotti Batista; Célia Maria Cassola; Cláudio Brandão de Oliveira; Claudia Maria de Paula Eduardo Geraldi; Claudia Bocardi Allegretti; Claudia Fernandes Rosa; Claudia Giglio Veltri Corrêa; Cléia Borges de Paula Delgado; Rudinei Marques; Juliana Mari Sakai; Daisy Rossini; Sulamir Palmeira Monassa de Almeida; Francisco Sidney de Castro; Carla Yáscar Bento Feitosa Belchior; Ronaldo Francisco; Denise Neme Cury Rezende; Denise Staibano Gonçalves Manso; Devanir Zuliani; Lysa Lobo Junqueira; Dora Maria Vendramini Barreto; Camila Angélica Canário de Sá Teixeira; Maria Luziane Ribeiro de Castro; Pedro Paulo Gasparini; Pedro Alexandre Conceição Aires Gonçalves; Elda Mariza Valim Fim; Eliane Zahar; Felipe Scudeler Salto; Felipe Angeli; Elisangela Paula; Claudemir Battaglini; Fellipe Leonardo Vasques; Soraia Garcia Marca; Fernando Sukeyosi; Maria Francisca dos Santos Lacerda; Urbano Leal Berquó Neto; Juliana Marques Cordeiro; Mônica Palheta Furtado Belém; Maria Luziane Ribeiro de Castro; Oleno Inácio de Matos; Victor Hugo de Souza Lima; Rafael Vinheiro Monteiro Barbosa; Sâmia Costa Farias; Francisco Martínez Berdeal; Lean Antônio Ferreira de Araújo; Bárbara Camardelli; Silvia Pinheiro de Brum; Giuliano Koth Ribas; Gláucia Helena Paschoal Silva de Biasi; Glaucio Honório; Gleuso de Almeida França; Guido Gherardo Arrigo Borla Teles de Menezes; Helena Omena Lopes de Farias Zuffo; Hilda Sabino Siemons; Hugo Silva Oliveira; Ilan Presser; Ivone de Souza Toniolo do Prado Queiroz; Rodrigo Fonseca Costa; Jane Terezinha de Carvalho Gomes; Jorge Pupin; João Batista Mangini de Oliveira; Jorge Pinto Lopes; José Antonio Remedio; Daury de Paula Júnior; Jose

Bento Campos Guimarães; José Carlos da Silva Alves; Jonas Santana de Brito; Cristovam Dionísio de Barros; Kátia Teixeira Folgosi; Kátia Gomes Sales; Suely Mitie Kusano; Leila d'Auria Kato; Liliane Garcia Ferreira; Rosali de Paula Lima; Luciano da Ros; Ludgero Francisco Sabella; Márcia Maria de Barros Corrêa; Márcia Ramos de Souza; Paulo Sérgio Velten Pereira; Armando Silva Pinto; Flávio Ernesto Rodrigues Silva; Walter José Rinaldi Filho; Walter Gonçalves; Vera Lúcia Gonçalves Barbosa; Vânia Maria Barbieri Benatti; Ubirajara Carlos Mendes; Heráclito Vieira de Sousa Neto; José Zuquim Nogueira; João Batista Pinto Silveira; Abelardo Paulo da Matta Neto; Carmo Antonio de Souza; Uhlein; Aderson Antonio Brito Nogueira; Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho; Luiz Carlos de Azevedo Corrêa Junior; José Edivaldo Rocha Rotondano; Jomar Ricardo Saunders Fernandes; Lidia Maejima; Telma Maria Freitas Alves dos Santos; Suzerley do Nascimento Pires; Maria Sueli Neves Espicalquis; Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha; Sônia Romão da Cunha; Sonia Aparecida Luz Ribeiro; Solange Garcia Reis Freire; Sueli Jorge; Sandra Ines Rolim Levy de Oliveira; Maria Paula Dallari Bucci; Laudivon de Oliveira Nogueira; Paulo Gonet Branco; Cyntia Cordeiro Santos; Odete Medauar; Vieira de Mello Filho; Tiago Gregório Fernandes; Têssio da Silva Tôrres; Alexandre Sikinowski Saltz; Herminegilda Leite Machado; Arion Mazurkevic; Pedro Maia Souza Marques; Cyro Terra Peres; Teresa Regina Cotosky; Sandra Regina Ragazon; Sandra Regina de Souza Artioli; Rosolêa Miranda Folgosi; Rodrigo Victor Foureaux Soares; Ricardo Jackson D'Almeida Ramos; Regina Maria Costa Donelli; Armando Antonio Sobreiro Neto; Jasiel Ivo; Francelino Valença; Sonia Roberts; Alexandre Correa de Cruz; Leonardo Cupello; Laudivon Nogueira; Silvio Hiroshi Oyama; Valter Souza Pugliesi; Louise Vilela Leite Filgueiras; Vanessa Ribeiro Mateus; Paulo Sérgio Velten Pereira; Vanessa Ribeiro Mateus; Paulo Kim Barbosa; Paulo Cesar Santos; Paulo Roberto de Alencar Araripe Furtado; Paula Trindade da Fonseca; Oscar Alberto Tomazoni; Newton Jorge; Nelson da Silveira; Nelson Finotti Silva; Mohamed Ali Sufen Filho; Maria Regina Domingues Alves; Alexandre Jésus de Queiroz Santiago; Paulo de Tarso Moraes Filho; Georges Carlos Fredderico Moreira Seigneur; Leda Mara Nascimento Albuquerque; Monica Tonetto Fernandez; Monica Maria Petri Farsky; Mirella Mendes Grassi Muniz; Maria Betania do Amaral Bittencourt; Maria Maura Bolzan Domingues; Mariza Schiavo Tucunduva; Martha Cecilia Lovizio; Marta Novaes Poli; Marisa Tiemann; Marília Schmidt Simonsen; Marília Pereira Gonçalves; Marilda Benedita Consoline Micheletto; Maria Thereza Moreira Menezes; Maria Silvia de Albuquerque Gouvea Goulart; Maria Regina Fava Focaccia; Maria Narcisa Guidetti Zomignan; Maria Lucia Pereira Moiolli; Maria José Aguiar Teixeira Oliveira; Maria Inês Pires Giner; Maria Helena Lisot; Maria Aparecida Brandão Estancione; Maria Aparecida Cavalcanti Roque; Márcia Vogel Vidal de Oliveira; Márcia Regina Guimarães Tannus Dias; Márcia Ramos de Souza; Maria de Lourdes Fruet de Freitas; Marcelo Gaspar; Mamor Getúlio Yura; Maria Lúcia Giangiacomo Bonilha; Luiz José Tegami; Luis Carlos Gimenes Esteves; José Roberto Vieira Cuenca; Vitoria Aida Arruda Pereira de Oliveira; Alexandre Jésus de Queiroz Santiago; Ana Paula de

Barcellos; Enio Moraes da Silva; Eric Bortoletto Fontes; Felipe Esmanhoto Mateo; Flavio Lauande; Armando Pinto.

III. DIAGNÓSTICO: AS CAUSAS ESTRUTURAIS DO PROBLEMA

As verbas indenizatórias pagas acima do teto constitucional não são, em sua totalidade, produto de má-fé ou desvio ético. São, em grande medida, a resposta institucional desordenada para problemas fiscais e normativos: a falta de um mecanismo de previsão de reajustes, o achatamento das diferenças remuneratórias por complexidade de serviço, a ambiguidade no conceito de gastos com pessoal e a histórica fragmentação do sistema de carreiras no serviço público brasileiro.

1. Ausência de um mecanismo de estabilização de expectativas inflacionárias

A Constituição estabelece, no art. 37, X, a revisão geral anual. Ela não é interpretada, pelo Supremo Tribunal Federal, como um direito indenizável: “o não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização”. Segundo a tese fixada pela Corte, “deve o Poder Executivo se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão”.

Embora a iniciativa para o projeto de lei da revisão seja do Poder Executivo, cabe ao Supremo Tribunal Federal a iniciativa de reajuste do teto remuneratório. O descompasso da redação pode sugerir que o teto não deve ser reajustado pela inflação, embora não pareça haver dúvidas que todos os servidores, inclusive os membros do Supremo Tribunal Federal, têm direito à revisão. A forma de superar essa aparente contradição é examiná-la à luz da independência funcional.

No plano internacional, a remuneração das carreiras que exercem funções com exigência de independência funcional é protegida por parâmetros que constam de três instrumentos como os Princípios Básicos sobre a Independência do Judiciário da ONU². De acordo com eles a remuneração deve ser assegurada por lei como garantia de independência dos juízes; decisões do Conselho da Europa³, por sua vez, indicam que essa remuneração deve ser periodicamente indexada ao custo de vida e só pode ser reduzida em situação de crise econômica grave; já os parâmetros europeus de independência judicial exigem que os

² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Basic Principles on the Independence of the Judiciary. Genebra: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 1985. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>. Acesso em: 23 mar. 2026.

³ CONSELHO CONSULTIVO DE JUÍZES EUROPEUS (CCJE). *Opinion No. 1 (2001): on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges*. Estrasburgo: Conselho da Europa, 2001. Disponível em: https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/06/CCJE2001OPI1_en.pdf. Acesso em: 23 mar. 2026.

critérios remuneratórios sejam fixados em lei, objetivos e imunes a controle discricionário do Executivo.

Esses parâmetros indicam que a remuneração judicial deve ser adequada para garantir a segurança material do juiz e protegê-lo de pressões indevidas; proporcional às responsabilidades do cargo; suficiente para atrair e reter magistrados qualificados, com indexação periódica ao custo de vida; fixada em lei no nível constitucional ou equivalente; e irredutível durante e após o mandato, salvo em situação de crise econômica grave, hipótese em que qualquer redução deve ser geral, proporcional, aplicável a todo o serviço público e de caráter temporário. Ainda de acordo com esses parâmetros, o salário-base deve ser componente permanente e independente de avaliação de desempenho e os suplementos por funções de direção ou chefia são admitidos, mas devem ser objetivos e não dar margem à discricionariedade. Ademais, a revisão periódica da remuneração deve ser independente do controle do Poder Executivo, com participação obrigatória da magistratura nas negociações⁴. Embora os princípios refiram-se à remuneração de juízes, não há razão para não aplicar as mesmas razões para as carreiras que exercem suas atribuições com exigência de independência funcional.

O teto remuneratório do serviço público federal foi fixado, em termos vinculantes para o Judiciário, por força das Resoluções CNJ nº 13 e 14, adotando como referência o subsídio dos Ministros do STF, atualmente fixado em R\$ 46.366,19. Em valores constantes de fevereiro de 2026, corrigidos pelo IPCA, esse montante corresponderia a R\$ 71.532,30, o que representa uma defasagem real de 54% em relação ao valor nominal atual.

Há divergência em relação ao marco inicial: de acordo com algumas entidades que foram ouvidas pela Comissão, o ano a partir do qual a correção deve ser feita é 2006, em virtude da aprovação das Resoluções do CNJ e da Resolução nº 318-STF, de 9 de janeiro de 2006. Pesa a favor dessa data a regulamentação pelo Conselho das verbas incluídas no teto, talvez o primeiro e mais bem sucedido esforço de controle da remuneração a partir de um patamar único.

Sem embargo, parece-nos incontestável que a vigência do teto se deu com a Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2004, o que impõe atualizar o valor do teto à luz do valor vigente em janeiro de 2004. A atualização por esse valor é ligeiramente menor: o subsídio corresponderia hoje ao valor de R\$ 63.469,11.

É importante registrar que a correção pela inflação visa preservar a remuneração face ao aumento do custo de vida. Em algumas manifestações que vieram à Comissão por ofício, há queixas da redução do padrão de vida. A

⁴ EUROPEAN LAW INSTITUTE (ELI). ELI-Mount Scopus European Standards of Judicial Independence. Viena: European Law Institute, 2024, p. 27.

mensuração dessa defasagem é feita por outros parâmetros, como o do PIB *per capita* ou o valor do rendimento médio do trabalho. Utilizando índices como esses, o valor atualizado poderia chegar a mais de R\$ 100 mil.

Tais índices servem para comparar o valor relativo do servidor público face a massa salarial e é comumente empregado para definir a remuneração do servidor público como comparação relativa às demais remunerações. É difícil, porém, sustentar que, em um país desigual como o Brasil, a remuneração do topo do funcionalismo deva se manter em patamares constantes na série histórica, uma vez que a expectativa é de redução paulatina das desigualdades.

A “correção” do valor do subsídio, como a de qualquer remuneração de serviço público, não decorre da aplicação linear de um índice de recomposição. Afinal, o Estado pode não ter tido crescimento da arrecadação apto a promover a correção, ou então a atualização dos valores pode contrastar com outras prioridades do orçamento público. Noutras palavras, a proteção face ao aumento do custo de vida pode se justificar apenas se tiver havido crescimento real da economia. E é precisamente neste ponto que reside a natureza política-distributiva da decisão, como mostraram à comissão a Plataforma Justa, o Movimento Pessoas à Frente e a organização República.org.

Para responder a esse desafio, a correção do valor do teto poderia, como parâmetro mínimo, levar em conta a evolução da renda média da economia, medida pelo PIB *per capita* real (considerando o crescimento da economia medido por paridade do poder de compra desde 2004, a equivalência seria de R\$ 51.940 — ainda cerca de 12% acima do valor nominal, mas muito abaixo da correção pelo IPCA). Esse indicador capta a variação da produtividade nacional e permite avaliar em que medida a remuneração do topo do funcionalismo acompanha — ou se distancia — da evolução da renda da sociedade como um todo. Do contrário, a simples indexação inflacionária poderia preservar integralmente a renda real de determinados grupos mesmo em contextos de estagnação da produtividade e da renda média, implicando aumento de sua participação relativa na renda nacional.

Dada a multiplicidade de critérios possíveis — inflação, crescimento da renda média, produtividade da economia ou padrões internacionais de remuneração — a definição do índice de correção do teto remuneratório envolve inevitavelmente uma escolha institucional e distributiva. Sob o ângulo fiscal, o critério baseado na evolução da renda média nacional tende a produzir maior aderência à capacidade econômica do Estado. Já sob uma perspectiva administrativa, a preservação do valor real da remuneração busca assegurar a atratividade das carreiras públicas e a independência funcional de seus membros. A ausência de um critério claro e previamente definido para essa atualização, contudo, dificulta o ajuste de expectativas e alimenta ciclos recorrentes de conflito distributivo entre o Estado e seus servidores.

2. O achatamento das diferenças remuneratórias e a dificuldade gerencial para a realização de funções extraordinárias

O teto remuneratório foi concebido como mecanismo de contenção de remunerações excessivas no setor público. Com o passar do tempo, porém, passou a operar também como limite estrutural da arquitetura salarial das carreiras públicas, restringindo a diferenciação remuneratória necessária para refletir distintos níveis de responsabilidade e carga de trabalho.

A expansão dos gastos de pessoal somada à defasagem do teto comprimiu a razão da maior com a menor remuneração no serviço público. Em 2006, a diferença do teto remuneratório para o menor salário era 1:81, em outras palavras, o teto correspondia a 81 vezes o valor da menor remuneração. Hoje essa diferença é de 1:26. A redução da disparidade merece ser comemorada, mas ela pode vir acompanhada de problemas gerenciais.

A razão de 1:26 é medida em face do salário-mínimo, que é a menor remuneração do serviço público. Dentro dos poderes esse patamar se altera. No âmbito do Judiciário Federal, por exemplo, o valor da menor remuneração legal é de cerca de R\$ 5.845⁵. Segundo a OCDE (2019)⁶, a diferença ideal de valores deveria ficar em no máximo 1:10.

Se a menor disparidade entre distintas carreiras do serviço público pode, em certa medida, trazer vantagens em termos de equidade e eficiência, o “achatamento” da remuneração entre integrantes de uma mesma carreira, em patamares muito próximos ao teto, tem efeitos deletérios em termos de incentivo à produtividade, à progressão funcional e à assunção de funções gerenciais, na medida em que não serão acompanhadas de remuneração correspondente.

Com isso, ao longo do tempo, mais e mais servidores atingiram o topo da remuneração. Segundo dados do sistema de auditoria do Tribunal de Contas⁷, em 2018, no Poder Executivo da União, dos 1.243.334 ativos, 120.070 (9,65%) estavam no teto; no Judiciário, dos 129.241 servidores, 9.656 estavam no teto (7,47%); no Legislativo, dos 28.223 servidores, 2.948 estavam no teto (10,44%); e no Ministério Público, dos 19.878, 1.544 (7,76%) estavam no teto. No total de mais de 1,4 milhão de servidores, cerca de 9% recebiam o teto.

Sete anos depois os números se expandiram consideravelmente: no Executivo, apesar da redução total de pessoal para 1.196.036, 174.030 (14,55%) estavam no teto; no Judiciário, dos 134.117, 8.552 tinham abate teto (6,23%); no Legislativo, dos 29.069, 2.510 passavam do teto (8,63%); e no Ministério Público,

⁵ Valor corresponde ao ingresso na carreira de auxiliar judiciário, mas não há mais nenhum concurso para esse cargo.

⁶ OECD (2019), The Methodological Framework of the Principles of Public Administration, OECD, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May2019.pdf>.

⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Dados extraídos do Sistema e-Pessoal. Acesso em: 20 mar. 2026.

dos 21.607 servidores, 2.659 (12,30%). No ano passado, portanto, apesar da redução do número de servidores totais, para 1.380.829, 187.751 passaram a receber o teto, ou seja, cerca de 14% do total de servidores públicos da União.

Em uma interpretação do Conselho Nacional de Justiça, fixada na Resolução n. 13, de 2006, entendeu-se como compreendida no subsídio o valor relativo à gratificação de trabalho extraordinário (art. 4º, II, “I”) e, portanto, sujeita ao teto remuneratório. À época essa interpretação foi estendida também a carreiras que não tinham adotado o regime de subsídio, mesmo diante da disposição no texto constitucional (art. 39, § 3º).

Essa limitação trouxe, na visão de algumas entidades que contribuíram com os trabalhos da comissão, pressão para remuneração da sobrecarga de trabalho. Segundo dados trazidos pela *Frentas*, de 2009 para 2025 houve um aumento de 57% de casos novos, mas o número de juízes aumentou apenas em 17%. Individualmente, isso representou um acréscimo de 34% na carga de trabalho dos magistrados. É claro que em termos estáticos não é possível avaliar o impacto que isso tem na estrutura administrativa de pessoal, nem estimar quanto da sobrecarga pode ter sido absorvida pela tecnologia e outros investimentos de produtividade. É possível, no entanto, sem que a Comissão tenha conseguido confirmar, que a remuneração mais alta seja fiscalmente mais barata do que a expansão institucional.

Tentou-se enfrentar esse problema por meio da instituição de gratificações específicas para remunerar esse tipo de atividade cumulativa com a ordinária. As Gratificações por exercício cumulativo de jurisdição ou de ofício (Leis nº 13.024, de 2014; 13.093, 13.094, 13.095, 13.096, de 2015 e 14.726, de 2023), no entanto, em razão de sua natureza remuneratória, estavam submetidas ao teto remuneratório, pois não estavam entre as exceções previstas na Resolução nº 14, de 2006. O efeito dessas gratificações foi, na prática, aproximar a remuneração de praticamente todos os membros das respectivas carreiras do teto remuneratório, sem que os valores efetivamente pagos fossem suficientes para compensar o trabalho adicional.

Enfim, com o incremento da carga de trabalho jurisdicional e a ampliação do leque de novas atribuições extrajudiciais e administrativas, o trabalho feito além das atribuições normais do cargo deixou de ser remunerado adequadamente. Este foi o ambiente que fez surgir uma pluralidade de verbas indenizatórias.

Destaque-se que esse não é um problema exclusivo das carreiras do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Esse desincentivo à assunção de funções gerenciais, ou mesmo o desenvolvimento na carreira, afeta, atualmente, também as carreiras dos Poderes Legislativos, dos Tribunais de Contas e das Procuradorias Judiciais dos três níveis da Federação. À medida em que o valor das funções comissionadas e dos cargos em comissão é comprimido pelo

teto remuneratório, também foram surgindo nesses órgãos verbas indenizatórias com o propósito de compensar responsabilidades adicionais.

A “solução” criativa, porém, não é a ideal. Primeiro, porque altera a natureza jurídica dos institutos da remuneração e da indenização, gerando insegurança jurídica para quem paga e para quem recebe. Por consequência, exclui do conceito de renda verbas que deveriam sofrer tributação idêntica à incidente sobre os vencimentos ordinários. Finalmente, por não serem enquadrados como remuneração, terminaram sendo excluídos, também, das regras de controle de gastos com pessoal, fragilizando os mecanismos de responsabilidade fiscal.

Outro aspecto que merece ser avaliado é que a concessão de verbas indenizatórias para remunerar atividades que excedam as atribuições ordinárias dos cargos beneficia desproporcionalmente os homens. As pesquisas demonstram que as mulheres têm mais dificuldades de realizar o trabalho extraordinário, o que acaba por agravar a já problemática disparidade de gênero na magistratura⁸.

3. Ambiguidade das verbas indenizatórias e pagamento fora do orçamento de pessoal

A principal parcela classificada como indenizatória tem sido utilizada, na prática, como mecanismo de compensação de atividades desempenhadas além das atribuições ordinárias dos cargos. A Resolução n. 847, de 2023, do Conselho da Justiça Federal, por exemplo, define a licença compensatória como direito decorrente do reconhecimento da “acumulação de funções administrativas e processuais extraordinárias”. De modo semelhante, a Resolução n. 256, de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público prevê a concessão da licença em hipóteses de “acúmulo de acervo processual, procedimental ou administrativo”. Estruturas semelhantes foram adotadas em diversos outros órgãos que instituíram a chamada licença compensatória ou indenização por acúmulo de acervo, com fundamento em atos legais ou infralegais.

Essa solução suscita questões quanto à compatibilidade entre a natureza dessas parcelas e a concepção tradicional de verbas indenizatórias adotada na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça na interpretação sobre o alcance do conceito de renda tributável. Em precedentes relatados pelo Min. Teori Zavascki, por exemplo, enfatiza-se que a indenização está associada à recomposição de dano material (dano emergente), à compensação de ganhos que deixaram de ser auferidos (lucro cessante) ou à reparação de danos ao patrimônio imaterial. Nessas hipóteses, quando há acréscimo patrimonial, reconhece-se a incidência do imposto de renda, conforme também refletido na Súmula 463.

⁸ Severi, F. C., & Jesus Filho, J. de. (2022). Há diferenças remuneratórias por gênero na magistratura brasileira?. *Revista De Administração Pública*, 56(2), 208–225. <https://doi.org/10.1590/0034-761220210163>

Nesse contexto, a classificação dessas parcelas como indenizatórias pode estar relacionada a aspectos institucionais e fiscais do regime remuneratório. Parte dos valores pagos sob essa rubrica não integra o cômputo da despesa com pessoal para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que pode influenciar o desenho das soluções adotadas pelos diferentes órgãos públicos para lidar com situações de sobrecarga de trabalho ou acúmulo de atribuições.

Apenas para que se tenha dimensão do risco fiscal, a compilação de dados do limite financeiro nos Tribunais de Justiça feito pela Consultoria do Senado Federal chegou aos seguintes valores:

UF	RCL 3Q 2025	DESP PESSOAL RELATORIO GESTÃO FISCAL 3Q 2025	% DA RCL	LIMITE MÁXIMO	LIMITE PRUDENCIAL	% do limite máximo utilizado	% do limite prudencial utilizado	AUMENTO EM R\$ ADMITIDO ATÉ LIMITE PRUDENCIAL	% DE AUMENTO NA DESPESA
TJGO	45.360.605.189,14	2.528.525.328,95	5,57%	6,00%	5,65%	92,90%	98,66%	34.348.864,24	1,36%
TJMG	111.722.744.769,94	5.976.316.106,80	5,35%	6,00%	5,65%	89,15%	94,68%	336.018.972,70	5,62%
TJSP	256.860.683.783,81	13.699.699.625,75	5,33%	6,00%	5,65%	88,89%	94,40%	812.929.008,04	5,93%
TJMS	22.108.659.805,36	1.147.674.047,29	5,19%	6,00%	5,65%	86,52%	91,88%	101.465.231,71	8,84%
TJRO	15.800.580.902,64	800.955.873,41	5,07%	6,00%	5,65%	84,49%	89,72%	91.776.947,59	11,46%
TJRN	19.507.449.078,52	988.502.569,11	5,07%	6,00%	5,65%	84,46%	89,69%	113.668.303,83	11,50%
TJBA	68.809.425.557,86	3.409.893.929,18	4,96%	6,00%	5,65%	82,59%	87,71%	477.838.614,84	14,01%
TJMA	32.325.883.418,68	1.576.766.035,61	4,88%	6,00%	5,65%	81,30%	86,33%	249.646.377,55	15,83%
TJRS	65.084.660.928,12	3.085.072.666,60	4,74%	6,00%	5,65%	79,00%	83,90%	592.210.675,84	19,20%
TJSC	50.791.492.656,54	2.390.821.918,61	4,71%	6,00%	5,65%	78,45%	83,31%	478.897.416,48	20,03%
TJES	28.054.497.469,34	1.275.711.308,94	4,55%	6,00%	5,65%	75,79%	80,48%	309.367.798,08	24,25%
TJPE	47.140.952.729,44	2.125.574.403,01	4,51%	6,00%	5,65%	75,15%	79,80%	537.889.426,20	25,31%
TJRJ	100.484.883.517,83	4.478.671.719,03	4,46%	6,00%	5,65%	74,28%	78,89%	1.198.724.199,73	26,77%
TJPB	21.072.805.518,55	932.451.309,99	4,42%	6,00%	5,65%	73,75%	78,32%	258.162.201,81	27,69%
TJTO	15.523.452.300,73	680.366.045,41	4,38%	6,00%	5,65%	73,05%	77,57%	196.709.009,58	28,91%
TJCE	39.414.799.676,81	1.606.402.096,27	4,08%	6,00%	5,65%	67,93%	72,14%	620.534.085,47	38,63%
TJPR	71.052.802.963,07	2.892.341.676,80	4,07%	6,00%	5,65%	67,84%	72,05%	1.122.141.690,61	38,80%
TJSE	16.394.897.275,56	661.352.626,60	4,03%	6,00%	5,65%	67,23%	71,40%	264.959.069,47	40,06%
TJPI	18.659.063.456,64	747.326.993,69	4,01%	6,00%	5,65%	66,75%	70,89%	306.910.091,61	41,07%
TJAP	44.657.312.944,14	1.755.332.138,19	3,93%	6,00%	5,65%	65,51%	69,57%	767.806.043,15	43,74%
TJPA	44.657.312.944,14	1.755.332.138,19	3,93%	6,00%	5,65%	65,51%	69,57%	767.806.043,15	43,74%
TJRR	8.579.656.652,63	333.527.416,16	3,89%	6,00%	5,65%	64,79%	68,80%	151.223.184,71	45,34%
TJAC	11.190.641.912,27	417.850.336,27	3,73%	6,00%	5,65%	62,23%	66,09%	214.420.931,77	51,32%
TJAL	18.841.974.426,43	666.314.263,49	3,54%	6,00%	5,65%	58,94%	62,59%	398.257.291,60	59,77%
TJAM	28.512.531.259,14	988.869.634,67	3,47%	6,00%	5,65%	57,80%	61,38%	622.088.381,47	62,91%
TJMT	37.063.711.759,12	1.243.082.716,32	3,35%	6,00%	5,65%	55,90%	59,36%	851.016.998,07	68,46%
MÉDIA						73,85%	78,43%		30,02%

4. A fragmentação da estrutura de carreiras no serviço público brasileiro

Os sistemas de remuneração do setor público são moldados por uma interação complexa de cultura administrativa, condições econômicas e sistemas políticos. Os ajustes nunca são puramente técnicos.

Os problemas do sistema remuneratório do serviço público brasileiro não são recentes. Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁹ sobre gestão de recursos humanos no governo federal já observava que a estrutura de pagamentos foi sendo formada ao longo de décadas

⁹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010: Federal Government. Paris: OECD Publishing, 2010. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2010/05/oecd-reviews-of-human-resource-management-in-government-brazil-2010_g1ghc56d/9789264082229-en.pdf. Acesso em: 23 mar. 2026.

por meio de negociações relativamente fragmentadas entre carreiras e órgãos. Do ponto de vista do governo central, esse é um sistema que se torna muito complexo e tende a ser muito segmentado. A proliferação de carreiras, nacionais, estaduais e municipais, com diferentes níveis de acesso ao governo, são um incentivo contínuo para proliferação de parcelas remuneratórias e indenizatórias. Como o custo da barganha política reduzido, ainda que a equiparação via judicial seja vedada pelo Supremo Tribunal Federal, a previsão em lei local é insuficiente para garantir uma uniformidade mínima.

Esse dado, à luz de novas e mais recentes recomendações da OCDE¹⁰, parece sugerir que a fragmentação da estrutura e da negociação salarial no serviço público complexifica o arcabouço jurídico comum e impedem, ao menos no curtíssimo prazo do trabalho da comissão, que se faça comparações mais amplas. O diagnóstico feito pela OCDE em 2010 permanece, portanto, atual: o país ainda tem dificuldade de coordenar e dar transparência às remunerações do serviço público. A solução para um cenário de maior coordenação não é simples: a própria OCDE adverte que reformas no sistema de remuneração raramente se dão por rupturas abruptas. O caminho, como aponta a Organização e como também recomendou à Comissão a instituição Republica.org, passa pela simplificação da estrutura salarial e redução de suplementos.

Nessa perspectiva, a proliferação de verbas indenizatórias e de outros suplementos para ultrapassar o teto constitucional tem menos a ver com um fenômeno isolado e do que como um desdobramento de uma arquitetura institucional. Essa leitura, naturalmente, não elimina a diversidade de situações concretas nem as justificativas normativas que podem sustentar determinadas parcelas. Ainda assim, ela sugere que eventuais respostas institucionais mais duradouras talvez dependam menos da supressão pontual de componentes específicos e mais de estratégias graduais de reorganização da estrutura remuneratória. Reformas desse tipo, no entanto, costumam combinar simplificação da estrutura salarial, redefinição de carreiras e mecanismos de transição que preservem direitos adquiridos. Esse mecanismo importa para que se construa uma arquitetura mais transparente da folha salarial do poder público.

Em síntese, dada a estrutura do serviço público no Brasil, o debate sobre os pagamentos de verbas acima do teto remuneratório aponta para o desenho do sistema remuneratório do setor público. Sem embargo, mesmo que não houvesse consenso sobre esse diagnóstico, as referências da OCDE indicam que trajetórias de mudança incremental oferecem um horizonte mais plausível de melhoria institucional.

¹⁰ MARCINKOWSKI, Lech; BUTNARU, Anca; RABRENOVIĆ, Aleksandra. *Salary systems in public administration and their reforms: guidance for SIGMA partners*. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/salary-systems-in-public-administration-and-their-reforms_40fa6658/8f08a005-en.pdf. Acesso em: 22 mar. 2026.

IV. MODELOS DE ORGANIZAÇÃO REMUNERATÓRIA NO SETOR PÚBLICO: UMA TIPOLOGIA COMPARADA

As estruturas salariais adotadas pelos Estados variam quanto ao grau de centralização gerencial. Estudos já citados nesta nota feitos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico¹¹, descrevem essas diferenças por meio de tipologias de desenho institucional que permitem compreender os objetivos perseguidos por cada modelo e os dilemas que eles procuram resolver. Esses arranjos podem ser compreendidos como tipos ideais de organização da folha de pagamentos.

De um lado, há sistemas caracterizados por elevada fragmentação institucional, nos quais múltiplas carreiras mantêm estruturas remuneratórias próprias e relativamente autônomas. Nesse tipo de arranjo, o controle da despesa pública tende a ocorrer por meio de mecanismos agregados — como tetos nominais de remuneração ou limites globais de gasto — sem que isso implique necessariamente a existência de uma arquitetura salarial comum. Embora modelos desse tipo possam oferecer maior autonomia institucional às diferentes carreiras e apresentar baixo custo político de implementação, eles também podem gerar dificuldades de coordenação e criam incentivos para a proliferação de verbas paralelas.

Em outro polo encontram-se sistemas mais integrados, organizados em torno de uma escala salarial comum (*single pay spine*), na qual diferentes carreiras são posicionadas em uma estrutura única de classificação e progressão, modelo que consta da PEC n. 38/2025. A principal vantagem dele é a possibilidade de promover maior equidade interna e transparência comparativa entre cargos, além de facilitar o monitoramento republicano de toda a folha do funcionalismo.

Segundo o guia da OCDE, sistemas que têm apenas de um teto nominal tendem a apresentar compressão salarial, sem que isso reflita uma estrutura equitativa de diferenciação, uma vez que a remuneração efetiva total pode divergir significativamente dos valores de base em razão da acumulação de componentes acessórios não capturados pelo indicador. Ao mesmo tempo, experiências de outros países, e que constam do mesmo guia, indicam que tais sistemas podem enfrentar desafios relevantes quando a estrutura se torna excessivamente rígida. Em alguns contextos, essa rigidez pode levar à criatividade: verbas e gratificações destinadas a compensar limitações da escala salarial principal, o que sugere que a simples adoção de uma estrutura unificada no teto não elimina automaticamente a possibilidade de fragmentação remuneratória.

¹¹ OECD/SIGMA. *Salary Systems in Public Administration and their Reforms: Guidance for SIGMA Partners*. SIGMA Paper No. 71. Paris: OECD Publishing, 2024, p. 63 e ss.

Entre esses dois extremos, diversos países têm adotado modelos intermediários que buscam conciliar algum grau de coordenação institucional com maior flexibilidade gerencial. Um exemplo são os sistemas de faixas salariais amplas (*broad-banded*), comuns nos Estados Unidos, nos quais a progressão ocorre dentro de intervalos relativamente largos de remuneração. Esses arranjos podem ampliar a capacidade de diferenciação salarial associada ao desempenho ou à escassez de determinadas competências no mercado de trabalho. A efetividade desse modelo depende fortemente da existência de mecanismos de avaliação de cargos e de desempenho, bem como de capacidades institucionais desenvolvidas para a gestão estratégica de recursos humanos. Na ausência dessas condições, há risco de que as faixas amplas reproduzam desigualdades já existentes ou gerem novas formas de discricionariedade administrativa. Coerente com esse problema, a sugestão apresentada pelo República.org é a de combinar as faixas salariais com a criação de comissões independentes (como no Chile, na Inglaterra e no Canadá) para a revisão das faixas.

Outra possibilidade observada em diferentes administrações públicas consiste na manutenção de múltiplas estruturas de classificação e remuneração, organizadas por grandes famílias ocupacionais. Nesse modelo, cada grupo profissional pode preservar características próprias de progressão e remuneração, enquanto permanece vinculado a parâmetros de referência mais amplos definidos no nível central da administração. Essa é uma solução que tende a oferecer maior sensibilidade às particularidades das carreiras, podendo ainda ter um custo político de implementação mais reduzido.

A comparação entre esses diferentes arranjos sugere que não existe um modelo único capaz de resolver todos os dilemas de organização da folha. Ao contrário: cada desenho institucional envolve *trade-offs* entre objetivos parcialmente concorrentes, como controle fiscal, equidade entre carreiras, transparência administrativa e capacidade de gestão de talentos. Nesse sentido, as tipologias apresentadas na literatura podem ser compreendidas menos como prescrições normativas definitivas e mais como instrumentos analíticos que permitem mapear as escolhas institucionais disponíveis e suas implicações.

O quadro a seguir, com a síntese do caso brasileiro feita pela Comissão, sintetiza esses modelos em seus objetivos, vantagens e desvantagens.

	Modelo atual (Brasil)	Single pay spine	Broad-banded	Multiple grading structures
Modelo	Modelo atual (Brasil) Teto constitucional com múltiplos planos	Single pay spine Escala única com diferentes razões de um patamar para outro.	Broad-banded Faixas largas com progressão	Multiple grading structures Estruturas paralelas coordenadas
Países	Brasil	Portugal (Lei nº 35/2014) ¹² .	Estados Unidos (General Schedule) ¹³	Alemanha ¹⁴ e Organizações Internacionais (ONU)
Objetivo	• Limitar o gasto com pessoal por meio de um teto nominal único • Preservar autonomia das carreiras e dos poderes na fixação de componentes internos.	• Criar comparabilidade entre carreiras por escala comum. • Garantir transparência. • Promove a equidade	• As do single pay e também permitir progressão individual dentro de faixas amplas, com flexibilidade para gestão de talentos e diferenciação por desempenho ou senioridade.	• As do single pay, mas também preservar especificidades de carreiras distintas com coordenação por referencial comum de avaliação, sem impor escala única.
Vantagens	• Simplicidade política de implementação. • Preserva autonomia federativa. • Baixo custo de transição.	• Máxima equidade interna e transparência. • Elimina corrida por suplementos ao incorporar progressão na estrutura. • Facilita comparação entre carreiras e com o setor privado.	• Permite sobreposição entre níveis, reduzindo pressão por promoção. • Compatível com bônus de performance. • Adequado a ambientes com mercado privado competitivo.	• Respeita especificidades técnicas de cada carreira. • Mais fácil de negociar politicamente que o spine único e que o broad-banded. • Permite gradualismo na reforma.
Desvantagens	• Pouca comparabilidade entre as carreiras • Pode trazer incentivos para busca de vantagens fora do teto. • A variação entre os níveis é mais opaca.	• Alta exigência de capacidade técnica e institucional. • Rigidez dificulta diferenciação para cargos em alta demanda. • Muita resistência por parte de carreiras bem posicionadas politicamente. • Forte tendência a proliferação de exceções.	• Risco de proliferação de faixas por carreira. • Pagamento por performance é difícil e custoso de ser implementado • Custo fiscal maior no curto prazo. • Exige capacidade setorial de gerenciar estruturas diferentes.	• Coordenação exige órgão central com autoridade técnica real. • Risco de carreiras poderosas não aderirem. • Elevada complexidade. • Exige capacidade setorial de gerenciar

¹² PORTUGAL. Lei n.º 35/2014, de 20 de junho. *Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*. Diário da República, Lisboa, 20 jun. 2014. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/35-2014-25676932>. Acesso em: 23 mar. 2026.

¹³ ESTADOS UNIDOS. 5 U.S.C. § 5332 – The General Schedule. United States Code. Disponível em: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/pay-systems/general-schedule/>. Acesso em: 23 mar. 2026.

¹⁴ ALEMANHA. Bundesbesoldungsgesetz (BBesG), de 23 de maio de 1975. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbesg/BJNR011740975.html>. Acesso em: 23 mar. 2026.

À luz dessa tipologia, o debate recente sobre os pagamentos além do teto remuneratório no serviço público brasileiro pode ser interpretado como parte de uma questão institucional mais ampla relacionada ao próprio modelo (politicamente definido) de sistema remuneratório. Em sistemas caracterizados por elevada fragmentação de carreiras e por múltiplas estruturas de remuneração relativamente autônomas, componentes acessórios da remuneração tendem a desempenhar papel relevante como instrumentos de ajuste incremental dentro de estruturas formais relativamente rígidas. Isso não significa, naturalmente, que todas as parcelas adicionais tenham a mesma natureza ou função normativa. A proliferação criativa de outras verbas remuneratórias tende a ocorrer em contextos nos quais a estrutura salarial básica não oferece mecanismos suficientemente flexíveis de diferenciação ou atualização remuneratória.

Nesse sentido, o problema dos valores pagos acima do teto constitucional pode ser compreendido, ao menos em parte, como um desdobramento institucional de um modelo historicamente fragmentado de organização da folha de pagamentos. Essa leitura não resolve, por si só, as controvérsias normativas ou fiscais associadas ao tema, nem defende, de forma alguma, a legalidade desses pagamentos, mas sugere que eventuais respostas institucionais mais duradouras talvez dependam menos da supressão isolada de componentes específicos da remuneração e mais de processos graduais de reorganização da estrutura salarial e das carreiras no setor público.

À luz do diagnóstico apresentado na seção anterior e da comparação de modelos extraídos do guia da OCDE, é possível identificar alguns parâmetros que podem informar o debate sobre caminhos institucionais mais duradouros para o sistema remuneratório do setor público brasileiro.

O modelo que combina um teto constitucional nominal com múltiplas estruturas de carreira relativamente autônomas, apresenta limitações: controla a remuneração pelo topo, mas não oferece uma uniformidade entre carreiras, o que tende a reproduzir os incentivos para a proliferação de componentes acessórios que o próprio teto pretende conter.

Por essa razão, conforme já indicado no item anterior, intervenções pontuais sobre componentes específicos da remuneração, dificilmente serão suficientes para alterar de forma sustentada o padrão institucional que dá origem aos valores pagos acima do teto constitucional. Segundo a OCDE, reformas de fato duradouras tendem a combinar, em diferentes proporções conforme o contexto nacional: a simplificação gradual da estrutura de componentes remuneratórios, com redução progressiva de parcelas acessórios à medida que são incorporadas à remuneração de base; o fortalecimento de algum grau de ancoragem relacional entre carreiras, por meio de parâmetros comuns de avaliação de cargos que permitam comparabilidade sem exigir uniformidade; e a adoção de mecanismos institucionalizados de atualização periódica da remuneração de base,

desvinculados de negociações ad hoc e submetidos a critérios fiscais predefinidos.

Nenhum desses elementos é de implementação simples no contexto brasileiro. Como reformas dessa natureza raramente ocorrem por ruptura. Na verdade, o padrão típico da OCDE é justamente a adoção de mecanismos por meio de processos graduais que preservam direitos adquiridos enquanto constroem, prospectivamente, uma arquitetura mais integrada e transparente. A supressão isolada de parcelas sem o enfrentamento simultâneo dos problemas estruturais que as geraram tende, historicamente, a produzir apenas deslocamento do problema. Esse horizonte de reforma mais ampla não é condição para a atuação imediata sobre situações que contrariam o texto constitucional, mas é condição para que essa atuação não precise ser indefinidamente repetida.

V. PROPOSTAS DE PARÂMETROS

1. Princípios orientadores

A partir do diagnóstico apresentado, a Comissão buscou princípios que poderiam orientar uma solução. Esses princípios não constituem proposta normativa acabada, função que compete ao Poder Legislativo, mas critérios que podem ser utilizados para subsidiar a deliberação do Plenário e, eventualmente, a negociação institucional subsequente.

Os princípios decorrem diretamente dos problemas estruturais identificados: a ambiguidade das verbas indenizatórias, o achatamento remuneratório, a fragmentação de carreiras e a ausência de critério objetivo para a revisão do teto. Uma solução que não os observe corre o risco de reproduzir, sob nova forma, as mesmas distorções que motivaram o presente julgamento.

- I. Conceituação precisa das verbas remuneratórias e indenizatórias, com o tratamento tributário (imposto de renda), previdenciário e fiscal (LRF) adequado das verbas;
- II. Efetiva remuneração pelo exercício de atribuições adicionais às legalmente fixadas para o cargo efetivo desde que impliquem acúmulo de responsabilidade, encargos decisórios e disponibilidade funcional ampliada;
- III. Implementação que preveja regra de transição sem comprometimento da prestação de serviços essenciais;
- IV. Reconhecimento de que é o Poder Legislativo que tem competência para estabelecer regras mais estáveis e definitivas sobre o sistema remuneratório dos três Poderes;

- V. Reconhecer, nos moldes já fixados pelo Supremo Tribunal Federal, poder normativo aos Conselhos Nacionais da Magistratura e Ministério Público, a fim de regulamentar as especificidades de cada carreira à luz da Constituição e dos parâmetros definidos pela decisão do Tribunal.

2. Solução de longo prazo

A tipologia comparada examinada na Seção IV permite identificar em que medida o modelo brasileiro reproduz os incentivos estruturais que geram a proliferação de componentes acessórios que o próprio teto pretende conter. Esse desenho institucional acaba por não oferecer resposta estrutural a nenhum dos quatro problemas identificados.

Os parâmetros a seguir indicados derivam dos arranjos que a experiência comparada indicada pela OCDE associa a maior transparência, comparabilidade e sustentabilidade fiscal: simplificação gradual dos componentes remuneratórios, algum grau de uniformização entre carreiras por parâmetros comuns de avaliação de cargos, como faixas e bandas salariais, e mecanismos institucionalizados de revisão periódica desvinculados de negociações *ad hoc*. A competência, assim como a conveniência, para implementá-los é do Poder Legislativo.

- I. Adoção de modelo mais uniforme e mais transparente entre as carreiras típicas de Estado;
- II. Criação de mecanismos de avaliação de critérios de remuneração de faixas de desembolso (no âmbito do Legislativo, na hipótese de uniformização de regras entre carreiras) e de teto salarial (no âmbito do Supremo Tribunal Federal por comissão independente);
- III. Criação de mecanismos de governança e gestão remuneratória que promovam transparência, comparabilidade e fiscalização entre as parcelas indenizatórias e remuneratórias de todo o serviço público em todos os níveis da federação;
- IV. Estabelecimento de limite globais para o pagamento de verbas indenizatórias gerais.

3. Cenários de transição

A Comissão adentra o exame de cenários de transição apenas na medida em que o Plenário entenda oportuno enfrentar o argumento, apresentado pelas entidades representativas, de que parcela dos pagamentos acima do teto corresponde à remuneração de funções gerenciais efetivamente exercidas, cuja supressão imediata poderia implicar, como indicam as associações, risco de descontinuidade na prestação de serviços públicos essenciais. A avaliação da

procedência desse argumento — que envolve razões de segurança jurídica e de interesse público de difícil mensuração no prazo desta Comissão — é de competência exclusiva do Plenário.

A Comissão frisa que não propõe alteração da interpretação do regime do teto remuneratório, cuja aplicação, para os casos examinados e para despesas que o excedam, não encontra respaldo no texto ou na jurisprudência do Tribunal. Noutras palavras, o exame de cenários não considera nem avalia a legalidade dos pagamentos feitos a qualquer título acima do teto constitucional. A Comissão tampouco propõe qualquer aumento de gastos: ao contrário, como consta do exame da situação fiscal do país e dos alertas feitos por especialistas, a manutenção de pagamentos acima do teto remuneratório não é distributivamente neutra.

Caso o Tribunal entenda por bem acolher, ainda que parcialmente, as razões gerenciais suscitadas pelas entidades representantes de diversas carreiras, a Comissão examinou cenários apenas com a fixação de limite global para o conjunto das verbas reclassificadas como remuneratórias e pagas acima do teto. Essa solução apresenta vantagem sobre alternativas que exijam o exame individualizado da legalidade de cada verba: o universo de normas a examinar abrangeria, para além da magistratura, legislações de milhares de entes federativos dotados de estruturas remuneratórias próprias e historicamente fragmentadas. Ainda que a pauta do dia 25 de março se disponha a examinar uma série de verbas semelhantes, o universo, do que se teve ao longo dos trabalhos, é significativamente mais amplo. A fixação de um limite sobre as verbas acima do teto permite implementação imediata, controle objetivo pelos órgãos de fiscalização e tratamento isonômico entre os Poderes e entes federativos, sem prejuízo de revisão legislativa ulterior mais abrangente. Ele vai na linha de um mínimo de uniformização nacional, se aproximando, portanto, de uma solução ideal.

Para estimar o impacto fiscal das medidas propostas sobre a magistratura, a Secretaria de Dados do Supremo Tribunal Federal apurou, a partir dos dados do portal de remuneração de magistrados mantido pelo Conselho Nacional de Justiça, a remuneração média dos contracheques no exercício de 2025. O valor médio da remuneração bruta apurado foi de R\$ 95.968,21. Para fins de comparação, o teto remuneratório constitucional, quando anualizado para refletir a base de cálculo dos contracheques (que inclui parcelas como décimo terceiro salário e férias), corresponde a R\$ 52.805,94.

Como já ressaltado, a diferença entre esses valores não implica, por si só, qualquer juízo sobre a legalidade das remunerações individuais, que decorrem de legislações locais diversas cujo exame não é objeto desta nota. Além disso, há diversos valores que são legitimamente pagos e que não estão abrangidos no teto remuneratório, como, por exemplo, os que constam do art. 8º da Resolução-CNJ

nº 13/2006. O dado é utilizado exclusivamente para estimar a ordem de grandeza do efeito fiscal de um limite sobre as verbas acima do teto, calculado em função de diferentes patamares de corte e aplicado ao universo de 18.911 magistrados em exercício no Brasil. Os cenários resultantes dessa estimativa figuram na Tabela abaixo (item II deste ponto).

Os parâmetros a seguir propostos operacionalizam essa solução transitória.

- I. Definição de verba indenizatória a partir da legislação do imposto de renda, com rol restrito de parcelas indenizáveis.

A distinção entre verbas remuneratórias e indenizatórias constitui o núcleo do problema jurídico que esta Comissão foi chamada a examinar. O critério mais preciso disponível na jurisprudência brasileira foi enunciado pelo Min. Teori Zavascki no julgamento do REsp n. 637.623.:

“(...) indenização é a prestação em dinheiro, substitutiva da prestação específica, destinada a reparar ou recompensar o dano causado a um bem jurídico, quando não é possível ou não é adequada a restauração in natura do bem jurídico atingido. Não tem natureza indenizatória, sob esse aspecto, o pagamento, ainda quando feito por força de sentença judicial, correspondente a uma prestação que originalmente (= antes e independentemente de ocorrência de lesão) era devida em dinheiro (v.g., pagamento por horas extras trabalhadas, ou 13º salário). Em tal caso, o que há, simplesmente, é o adimplemento in natura da obrigação, ainda que fora do prazo ou mediante execução forçada. Não tem natureza indenizatória, igualmente, o pagamento que não corresponda à retribuição ou à reparação de um dano, ou seja, que não tenha como pressuposto e como causa um ato ilícito causador de lesão ao patrimônio material ou imaterial. Pagamento espontâneo, a título de gratificação, jamais pode assumir natureza indenizatória”

São remuneratórias, por exclusão, as verbas que, gerando acréscimo patrimonial, destinam-se a retribuir o trabalho, independentemente da denominação que lhes atribua a legislação local.

Esse critério não é estranho ao ordenamento: a jurisprudência dos tribunais superiores já o aplica para fins de incidência do imposto de renda. O abono de permanência sujeita-se à tributação (Tema 424 dos recursos repetitivos); o auxílio-condução dos oficiais de justiça (Tema 169) e a licença-prêmio não gozada por necessidade de serviço não sofrem incidência (Parecer PGFN nº 1.458/1999). A adoção desse mesmo critério para fins de submissão ao teto remuneratório apresenta dupla vantagem: ancora-se em definição já consagrada pela jurisprudência, conferindo estabilidade e previsibilidade, e evita a proliferação de

interpretações legislativas locais que, ao qualificar como indenizatórias verbas de natureza remuneratória, desnaturem o teto constitucional.

II. Licença compensatória e incentivos gerenciais: natureza jurídica e espaço fiscal

A Comissão tomou nota, a partir de manifestações de especialistas ouvidos no curso dos trabalhos, da fragilidade do embasamento legislativo das rubricas classificadas como licença compensatória, de sua qualificação corrente como verba indenizatória e de seu pagamento fora do teto remuneratório constitucional.

Caso o Plenário entenda pela manutenção transitória de regime de incentivo ao exercício de funções gerenciais — do qual a licença compensatória é exemplo paradigmático —, a Comissão sugere que sua natureza jurídica seja expressamente reconhecida como remuneratória, com os consequentes efeitos tributários e previdenciários. Essa reclassificação é tecnicamente coerente com o critério distintivo adotado no item anterior: parcelas destinadas a retribuir o exercício de atribuições adicionais geram acréscimo patrimonial e não reparam dano, não se enquadrando, portanto, no conceito jurídico de indenização.

A Comissão registra, contudo, a tensão fiscal que essa reclassificação pode produzir. O espaço disponível para absorção dessas verbas dentro do teto de gastos de pessoal é limitado, conforme estimativas constantes da Tabela da p. 21. Segundo relatos das entidades representativas, a supressão do caráter indenizatório inviabilizaria, para alguns órgãos, o pagamento dessa parcela nas condições atuais — o que, a depender do volume e da distribuição geográfica dos cargos afetados, poderia representar risco à continuidade de serviços essenciais. A avaliação desse risco e a definição do peso a lhe atribuir na decisão são de competência do Plenário.

Nesse contexto, assim como a licença compensatória, outras verbas remuneratórias destinadas a retribuir atividades adicionais às legalmente fixadas para o cargo efetivo — em especial as Gratificações por exercício cumulativo de jurisdição ou de ofício, as funções comissionadas e cargos em comissão, todas instituídas por lei, ou quaisquer outras instituídas até a data das decisões liminares, ainda que se denominem como indenizatórias — poderão submeter-se, em seu conjunto, a uma limitação percentual ou nominal específica, como mecanismo de racionalização, controle e transparência. Sua regulamentação, a ser feita pelos poderes e pelos órgãos autônomos, deve atender a requisitos gerenciais claros, apontando, tanto quanto possível, para a uniformização das folhas de pagamentos, como etapa de um processo de ajuste estrutural.

A Comissão também entende que não lhe compete fixar essa limitação, mas apresenta, a partir de estimativas feitas pela Consultoria de Orçamento do Senado Federal o impacto dessa medida na folha de pagamento da magistratura da União:¹⁵

IMPACTOS – Esfera Federal – Ativos, Inativos e Pensionistas (Em R\$ 1,00)	
Cenários	Teto Remuneratório
Cenários	R\$ 46.366,19
Sem transição	-2.638.968.418
Aplicação de limite global de 30%	-825.594.011
Aplicação de limite global de 40%	-387.504.832
Aplicação de limite global de 50%	-36.475.892
Aplicação de limite global de 60%	128.310.392
Aplicação de limite global de 70%	180.286.848
Fonte: Os valores foram calculados a partir de base de dados anonimizada cedida pela AudPessoal do TCU, relativamente ao ano fechado de 2025. As rubricas indenizatórias consideradas nos cálculos foram as descritas como acúmulo de acervo e licença compensatória. Tais rubricas, juntamente com as rubricas identificadas na base como funções comissionadas, foram consideradas para fins de estipulação de limite global.	

- III. Fixação de limite global para o pagamento de verba indenizatória.
- IV. Prazo de 90 dias para a adequação das folhas de pagamento.
- V. Propostas Específicas

No curso dos trabalhos, a Comissão recebeu propostas formais de três entidades representativas: o Conselho Nacional das Associações de Magistrados (CONSEPRE), o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPJ) e a Frente Nacional pelo Fortalecimento das Associações de Magistrados (FRENTAS). As propostas refletem estratégias distintas de enfrentamento do problema, que a Comissão sistematizou para fins de comparação analítica.

¹⁵ Os cálculos foram feitos a partir de dados constantes das folhas de pagamentos auditados pelo TCU e abrangem apenas a magistratura da União. Os números negativos indicam que os valores não mais seriam pagos e os positivos indicam um gasto adicional em relação ao que é pago hoje, considerando que todos os membros estejam sob o teto constitucional. Embora os dados de toda a magistratura não sejam tão precisos quanto os auditados pelo Tribunal de Contas, a partir do sistema do CNJ é possível estimar que o gasto total com verbas acima do teto esteja em torno de R\$ 9,8 bilhões. Noutras palavras, cada ponto percentual acima do teto representa um desembolso a mais de R\$ 97,9 milhões. Hoje, portanto, o cap efetivo para a magistratura é de aproximadamente 82%. Com as mesmas ressalvas em relação ao Ministério Público, dados do CNMP indicam que o valor total de gastos com parcelas que excedem o valor do subsídio é de R\$ 7,2 bilhões. Noutras palavras cada ponto percentual acima desse patamar representa um desembolso a mais de R\$ 72 milhões de reais. Apenas nas duas carreiras, e com a ressalva de que o dado não contém exame sobre a legalidade dos pagamentos, os gastos acima do valor de referência do subsídio são de R\$ 17 bilhões.

O quadro a seguir organiza essas estratégias a partir de seis dimensões: a orientação geral de cada proposta, o tratamento das verbas atualmente pagas, o regime transitório sugerido, as parcelas que cada entidade considera válidas, a modulação dos efeitos pretendida e o impacto estimado sobre a remuneração média nacional.

Essa sistematização não implica endosso ou rejeição de qualquer das propostas pela Comissão, cujo mandato é consultivo. Seu objetivo é oferecer ao Plenário um panorama comparativo que permita identificar pontos de convergência, divergências relevantes e os *trade-offs* fiscais e jurídicos associados a cada orientação.

Cabe registrar que a estimativa de impacto na remuneração média nacional é de precisão limitada, uma vez que o detalhamento das rubricas fornecido pelas entidades não permite separar com exatidão indenizações, acervo, VPNI, adicional por tempo de serviço, passivos e demais parcelas. Os valores indicados na última linha do quadro devem ser lidos como indicações de tendência, não como projeções fiscais.

Dimensão	CONSEPRE	CNPG	FRENTAS
Estratégia	Reforma	Contenção e estabilização	Reorganização
Verbas atuais	Substituir progressivamente	Manter	Justificar
Passivos	Regular e disciplinar	Limitar	Controlar e parcelar
Regime transitório proposto	1 - Definição de regime transitório nacional até a edição da lei ordinária exigida pela Constituição 2 - Superação progressiva do modelo atual (verbas do acervo) 3 - Criação de modelo nacional baseado em valorização do tempo de magistratura (anuênios) 4 - Preservação da remuneração total atual sem criar novas verbas durante a transição 5 - Preservação transitória de parcelas ligadas a serviços extraordinários indispensáveis 6 - Recomposição do subsídio 7 - Distinção entre modelagens locais que exigem reconfiguração e verbas com respaldo constitucional ou federal	1 - Aplicação da legislação vigente (LOMAN, leis estaduais e atos dos Conselhos) 2 - Vedação à criação ou expansão de verbas 3 - Manutenção das parcelas existentes sem inovação 4 - Submissão da remuneração ordinária ao teto constitucional	1 - Transição com preservação de direitos 2 - Recomposição integral dos subsídios (defasagem de 54%) 3 - Reavaliação do adicional por tempo de serviço (ATS) 4 - Possível exclusão de verbas específicas do teto, como a gratificação por acúmulo de jurisdição/ofício 5 - Parcela de valorização do tempo de exercício: retomar a tramitação da PEC nº 10/2023 6 - Manutenção da licença compensatória até que o Estado consiga racionalizar a demanda e ampliar a força de trabalho 7 - Conversão de parcelas em VPNI

O que permanece válido	1 - Verbas constitucionais 2 - Indenizações legítimas (férias não gozadas, licenças, diárias, mudança) 3 - Auxílios com base federal (saúde, alimentação, creche) 4 - Serviços extraordinários (acumulação de vara, mutirões, plantões, força-tarefa, funções administrativas) 5 - Tratamento equitativo de passivos pretéritos	1 - Indenizações legítimas (férias não gozadas, licenças, diárias, etc) 2 - Passivos pretéritos (com controle dos pagamentos)	1 - Indenizações legítimas 2 - Direitos adquiridos 3 - Estrutura atual com ajustes 4 - Verbas vinculadas a carga de trabalho
Modulação dos efeitos	Modulação <i>ex nunc</i> dos efeitos da decisão (a partir da data do julgamento) reservando-se integralmente as situações pretéritas consolidadas	Implícita (sem alteração retroativa relevante)	Defesa de modulação para garantir segurança jurídica
Ponto de atenção	Pagamentos desiguais entre tribunais. Proposta: limitar pagamentos mensais acima do teto durante a transição	Proposta: limitar pagamentos mensais extrateto ao valor do teto	
Impacto na média nacional (1)	Como a proposta preserva a remuneração global durante a transição, a média tende a ficar próxima da atual; a mudança é mais de composição do que de nível	A média tende a ser reduzida, porque sugere a contenção extrateto, a limitação de passivos e a manutenção da remuneração ordinária estritamente sob o teto	A média tende a ser elevada, pois a proposta preserva direitos e ainda pleiteia recomposição do subsídio, ATS, licença compensatória e exclusão de algumas verbas do teto

1 - Não é possível medir com precisão a proporção do impacto na média nacional, porque o detalhamento das rubricas é incompleto e nem sempre permite separar corretamente indenizações, acervo, VPNI, ATS, passivos e outras parcelas. Considerado a média de ingresso dos membros da magistratura, conforme o Painel de Pessoal do CNJ (disponível aqui: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-mpm-pessoal/>) o impacto do ATS isoladamente ficaria em torno de um limite de 18%.

VIII. CONCLUSÃO

1. Defasagem do teto remuneratório e contexto fiscal

A Comissão verificou a existência de defasagem real no valor do teto remuneratório constitucional. Adotando como marco a vigência da EC nº 41/2003 e o IPCA como índice de correção, o valor atualizado do subsídio corresponderia a R\$ 63.469,11 — defasagem de aproximadamente 37% em relação ao valor nominal vigente de R\$ 46.366,19. A correção a partir de 2006, data das Resoluções CNJ nº 13 e 14, resultaria em valor de R\$ 71.532,30. A Comissão registra, contudo, que a magnitude da defasagem varia substancialmente conforme o índice e o marco temporal adotados, e que valores superiores aos aqui mencionados decorrem da utilização de índices de rendimento médio ou de renda relativa, que mensuram posição distributiva, e não recomposição do poder de compra.

A avaliação da defasagem, porém, não pode ser dissociada da capacidade econômica do Estado de absorver eventual correção. Sob esse ângulo, o critério baseado na evolução do PIB per capita em paridade do poder de compra desde 2004 indicaria equivalência de R\$ 51.940 — valor cerca de 12% acima do nominal, mas substancialmente inferior ao IPCA. A diferença entre os critérios traduz uma escolha distributiva, não uma controvérsia técnica de solução objetiva.

O contexto fiscal impõe cautela adicional. O Governo Central encerrou 2025 com déficit primário de R\$ 61,7 bilhões (0,48% do PIB), com despesas crescendo a ritmo superior ao das receitas pelo segundo ano consecutivo. A dívida líquida do setor público atingiu 65,3% do PIB, o maior percentual da série histórica. Os diretores da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal alertaram, no Relatório de Acompanhamento Fiscal de fevereiro de 2026, que o país precisaria gerar superávit primário superior a 2% do PIB para estancar o crescimento da dívida — patamar distante da meta de déficit zero perseguida para o ano corrente. O resultado previdenciário consolidado — RGPS, RPPS e pensões militares — totalizou R\$ 442 bilhões (3,4% do PIB) em 2025, evidenciando a principal fonte de pressão estrutural sobre o orçamento, cujo alívio depende de variáveis demográficas de longa maturação.

Nesse cenário, qualquer medida que implique expansão de despesas com pessoal deve ser avaliada à luz dos limites da Lei Complementar nº 101/2000 e da Emenda Constitucional nº 126/2022, com atenção especial ao impacto sobre os entes federativos de menor capacidade fiscal, cujas contas primárias praticamente zeraram em 2025.

2. Limites do mandato da Comissão

A Comissão exerce função estritamente consultiva. Não lhe compete deliberar sobre o valor do teto remuneratório nem propor alterações ao ordenamento vigente. O art. 37, XI, da Constituição Federal vincula todos os Poderes e entes federativos independentemente de regulamentação complementar, e a Comissão não possui mandato para propor exceções ou modulações a essa norma. A alternativa operacional examinada à frente não prejudica em nada o reconhecimento de que a solução constitucional é inequívoca.

Embora tenha registrado a manifestação de diversas entidades, sobretudo de cartas pessoais remetidas por correio eletrônico, a Comissão também não se debruçou sobre a pertinência da manutenção do pagamento de verbas administrativamente reconhecidas, porque estão expressamente fora do âmbito da decisão do Tribunal.

3. Relatos das entidades representativas

Os debates e discussões entre os membros da Comissão, bem como os relatos feitos pelas entidades representativas das carreiras apontaram, conforme detalhado no capítulo III, itens 1 e 2, que o pagamento de algumas verbas indenizatórias tem por finalidade precípua remunerar atividades adicionais às legalmente fixadas para o cargo e que são essenciais para o bom funcionamento das instituições e para a manutenção dos serviços públicos que prestam. Assim, registramos esses aspectos gerenciais e administrativos, ainda que, por limitação de prazo e ausência de base de dados unificada e auditável, não tenha sido possível confirmar empiricamente a sua extensão. A avaliação da procedência e relevância desses argumentos, que envolve também razões de segurança jurídica e interesse social, é submetida ao juízo do Plenário na análise da matéria.

4. Alternativa operacional

Caso o Plenário entenda que, em caráter transitório, nos casos de aplicação do art. 37, XI, da Constituição Federal, devam ser ponderadas a segurança jurídica e a continuidade do serviço público, e levando em conta a jurisprudência da Corte sobre o tema, a Comissão identifica como operacionalmente viável o seguinte encaminhamento temporário para a questão:

- a) a subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, permaneceria como limite à remuneração pelo exercício das atribuições ordinárias do cargo efetivo (art. 37, XI, da CRFB);
- b) verbas remuneratórias, indicadas no Capítulo V, item 3, que visam remunerar atividades adicionais às legalmente fixadas para o cargo efetivo ou quaisquer outras instituídas até a data das decisões liminares, ainda que se denominem como indenizatórias, submeter-se-iam, em seu conjunto, a uma limitação percentual ou nominal específica;
- c) essa limitação específica poderia incluir, ainda, as verbas reconhecidamente indenizatórias, pagas mensalmente em valor fixo, sem necessidade de comprovação de gastos, dentre as previstas no art. 8º da Resolução nº 13/2006, do CNJ;
- d) A efetiva implementação desta alternativa operacional poderia estar condicionada ao juízo de conveniência e oportunidade de cada Poder ou órgão autônomo (ou dos Conselhos Nacionais, no caso de carreiras unificadas), consideradas as respectivas condições funcionais, orçamentárias e administrativas.

O limite fixado no item (b) seria de observância obrigatória. Sua implementação administrativa observaria prazo de adequação indicado pelo Tribunal, durante o qual cada Poder ou órgão autônomo, nos termos do item (d), fixaria as medidas necessárias à conformação das folhas de pagamento ao limite fixado, sob supervisão dos respectivos Conselhos Nacionais, sem prejuízo da continuidade dos serviços essenciais.

A adoção desses parâmetros permitiria a implementação automática e o controle objetivo, dispensando o exame individualizado da legalidade de cada verba em cada ente e restaurando, ainda que provisoriamente, a correspondência entre as carreiras. Além disso, devolve transparência para o sistema de remuneração, especialmente das carreiras remuneradas por subsídio e com características nacionais. Finalmente, a depender do patamar utilizado, pode trazer ganho fiscal para os três níveis da Federal.

5. Considerações finais

As alternativas examinadas produzem efeitos distributivos diferenciados entre estratos remuneratórios e entre entes federativos, com impacto proporcionalmente maior sobre aqueles de menor capacidade fiscal.

A Comissão registra que a solução transitória para o problema das verbas acima do teto em caráter isolado não resolve os problemas estruturais da remuneração do serviço público identificados ao longo dos trabalhos. Entre eles destacam-se:

- a) a ambiguidade na definição e no controle das verbas indenizatórias, cuja natureza jurídica — ressarcitória ou remuneratória — permanece objeto de controvérsia interpretativa e favorece sua utilização como instrumento de desvio do teto;
- b) o achatamento das diferenças remuneratórias entre níveis de carreira, decorrente do já elevado patamar de entrada, o que reduz os incentivos à progressão funcional e compromete a estrutura de estímulos ao longo da trajetória profissional do servidor;
- c) a fragmentação da estrutura de carreiras do serviço público, organizada por legislação específica para cada carreira, o que produz dinâmica de barganha assimétrica: carreiras com maior capacidade de pressão política obtêm reajustes que são subsequentemente replicados, de forma gradual e desordenada, pelas demais, sem que haja critério geral de isonomia ou planejamento sistêmico de longo prazo.

Qualquer solução de caráter transitório produzirá impacto fiscal não neutro. Sua adoção somente poderia se justificar na medida em que sirva de instrumento para uma reforma abrangente e coordenada da estrutura remuneratória do serviço público, capaz de endereçar os problemas identificados de forma sistêmica.