

ALÉM DO TETO:  
ANÁLISES E  
CONTRIBUIÇÕES  
PARA O FIM DOS  
SUPERSALÁRIOS



**Movimento  
Pessoas à Frente**

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

NOTA TÉCNICA | DEZEMBRO DE 2024



SOBRE O

## Movimento Pessoas à Frente

Somos um movimento da sociedade civil, plural e suprapartidário, que elabora coletivamente diretrizes para uma gestão mais efetiva do Estado brasileiro. Com base em evidências e dados, ajudamos a construir e viabilizar propostas para aperfeiçoar políticas de gestão de pessoas no setor público, com foco em lideranças. Nossa rede de membros une especialistas, parlamentares, integrantes dos poderes públicos federal e estadual, sindicatos e terceiro setor, com visões políticas, sociais e econômicas plurais. Acreditamos que, com lideranças públicas que representem toda a diversidade da população brasileira, mais aptas, bem preparadas e com as condições necessárias para gerir suas equipes, é possível garantir políticas e serviços públicos cada vez mais efetivos, promovendo uma vida mais digna e justa para todas as pessoas, além de um melhor Estado.

SABER MAIS EM:

[movimentopessoasafrente.org.br](http://movimentopessoasafrente.org.br)

ACESSE A NOSSA BIBLIOTECA DE PUBLICAÇÕES EM:

[movimentopessoasafrente.org.br/biblioteca/](http://movimentopessoasafrente.org.br/biblioteca/)



#### SOBRE O AUTOR

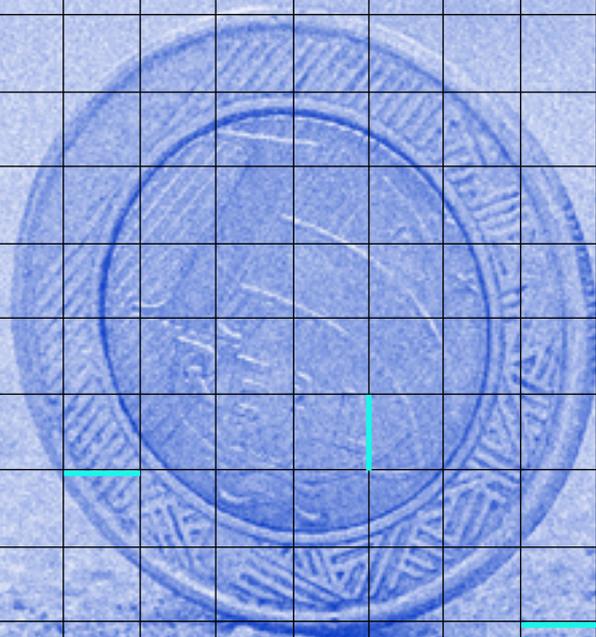
*Bruno Carazza é professor associado da Fundação Dom Cabral, colunista do jornal Valor Econômico e comentarista de economia do Jornal da Globo. É autor dos livros O País dos Privilégios (vol. 1): os novos e velhos donos do poder e Dinheiro, Eleições e Poder: as engrenagens do sistema político brasileiro. Possui doutorado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestrado em Economia Universidade de Brasília (UnB) e é bacharel em Ciências Econômicas e Direito (UFMG).*

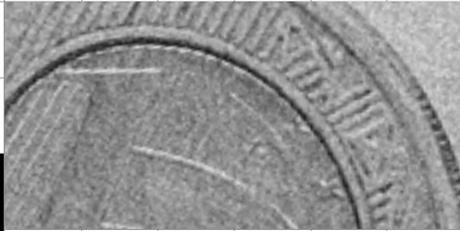
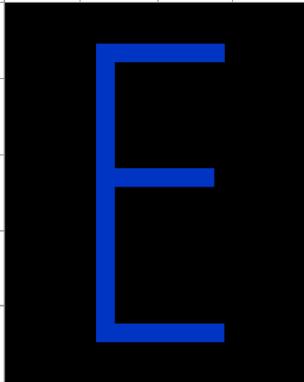
As opiniões contidas neste documento não refletem o posicionamento da totalidade dos integrantes do Movimento Pessoas à Frente e são de responsabilidade da autoria.

## SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	5
1	DIMENSÃO DO PROBLEMA	11
2	OS RISCOS DE APROVAÇÃO DO PL Nº 2.721/2021 ("PL DOS SUPERSALÁRIOS")	16
3	O PROJETO DE LEI 4.413/2024	31
4	PEC ALTERNATIVA	34
5	RECOMENDAÇÕES PARA RESGATAR A AUTORIDADE DO TETO	39
6	FONTES DOS DADOS	43

# INTRODUÇÃO





Esta Nota Técnica apresenta um panorama do pagamento de rendimentos acima do teto constitucional no funcionalismo brasileiro, apresentando uma contribuição para o debate que se trava na sociedade a respeito da necessidade de se fazer um ajuste fiscal pelo lado da despesa, na qual a remuneração de um grupo reduzido de carreiras tem um peso relevante no orçamento público.

Nas últimas semanas de novembro de 2024, reacenderam-se as discussões sobre a necessidade de se restabelecer a autoridade do teto remuneratório nos três Poderes da União e níveis federativos, em função tanto das recorrentes notícias acerca de distorções observadas em alguns órgãos, quanto da intenção da área econômica do governo federal de reforçar o arcabouço fiscal.

A centralidade do tema no debate se expressa numa série de iniciativas provenientes de diversos agentes relevantes, à direita e à esquerda do espectro político. No dia 18 de novembro de 2024, o deputado Guilherme Boulos (PSOL/SP) protocolou na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei [nº 4413/2024](#), que estabelece regras para regulamentar o limite constitucional de remunerações no serviço público brasileiro. Já na semana seguinte, os deputados Kim Kataguirí (União/SP), Pedro Paulo (PSD/RJ) e Júlio Lopes (PP/RJ) passaram a coletar assinaturas para uma

Proposta de Emenda à Constituição (PEC) com um conjunto de ações destinadas a controlar o crescimento das despesas públicas – e, entre elas, está uma sugestão de limitar as indenizações remuneratórias a 30% do subsídio mensal dos ministros do Supremo Tribunal Federal, que é a referência constitucional de teto remuneratório. Por fim, no dia 28 de novembro de 2024 o ministro da Fazenda, Fernando Haddad, comunicou a intenção do Governo Federal de apresentar em breve uma proposta de lei complementar para regular os supersalários no funcionalismo; tal regulamentação sujeitaria todos os Poderes da República a ela.

Essas propostas surgem num contexto em que já se encontra em fase final de tramitação o [PL nº 2.721/2021](#), conhecido popularmente como “PL dos Supersalários”, que, entre outras iniciativas, procura disciplinar as verbas que estão sujeitas ao teto constitucional, bem como aquelas que serão excepcionalizadas dessa trava constitucional. A motivação para a apresentação desse projeto surgiu em meio às críticas da sociedade à concessão generalizada de um auxílio-moradia para todos os integrantes da Magistratura e do Ministério Público. Em resposta à insatisfação popular, o Senado Federal constituiu em 2016 uma comissão especial (a “Comissão Especial do Extrateto”), destinada a debater estratégias para coibir formas de burlar o teto constitucional.

De fato, é muito frequente, sobretudo em órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público, a criação de verbas remuneratórias para complementar os subsídios a que têm direito seus integrantes. **Esses pagamentos – popularmente conhecidos como “penduricalhos” – em geral, são instituídos por decisões meramente administrativas (ou seja, sem respaldo legal) e classificados como sendo de natureza indenizatória, o que os torna imunes às deduções para se cumprir o teto constitucional, e, de quebra, não sofrem a incidência de imposto de renda.**

A título de exemplo, incluem-se, nessas categorias, benefícios como auxílio-moradia, auxílio-alimentação, auxílio-saúde, verbas de representação, gratificações por acúmulos de função ou de processos, além de outros pagamentos mais prosaicos, como indenizações pelo uso de celular pessoal, ajuda de custo para capacitação e até pagamentos para custear a educação privada de filhos e dependentes.

Em resposta a esse problema, que beneficia uma pequena fração dos mais de 12 milhões de servidores ativos brasileiros, entre civis e militares, a Comissão Especial do Extrateto elaborou o Projeto de Lei do Senado [PLS nº 449/2016](#), buscando disciplinar a aplicação do teto estabelecido no art. 37, inciso XI, da Constituição da República. No texto aprovado pelo Plenário do Senado em 13 de dezembro de 2016, foi admitida uma pequena lista de exceções ao teto. Essa lista, porém, foi bastante ampliada durante a tramitação do projeto na Câmara dos Deputados, que resultou no [PL nº 2.721/2021](#).

O presente estudo, portanto, constitui uma contribuição encomendada pelo Movimento Pessoas à Frente a esse importante debate. Nele, busca-se estimar a dimensão do problema dos super-salários no serviço público brasileiro, identificando em quais órgãos e carreiras em que ele se localiza, além de apresentar recomendações para o resgate da autoridade do teto constitucional.

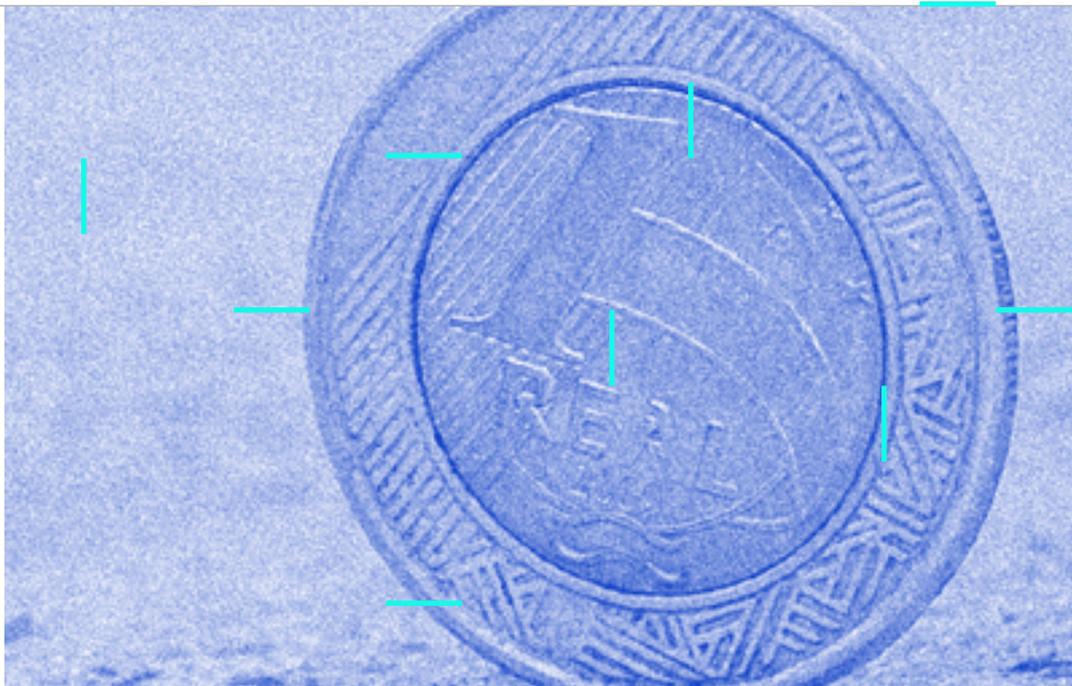
Para tanto, analisaram-se os dados de folhas de pagamentos divulgados por diversas instituições, a saber:

- i. Poder Executivo Federal, com dados do Portal da Transparência dos servidores ativos, tanto civis quanto militares;
- ii. Magistrados, com a remuneração de todos os tribunais do país, disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça;
- iii. Membros do Ministério Público de doze unidades federais e estaduais (MPF, MPT, MPM, MPAM, MPAP, MPCE, MPDFT, MPMGO, MPMA, MPMG, MPPB e MPRO<sup>1</sup>); e
- iv. Servidores da Câmara dos Deputados.

Para algumas estimativas, foram utilizados também dados orçamentários relacionados a despesas com pessoal do Senado Federal.

---

1 Respectivamente, Ministérios Públicos Federal, do Trabalho, Militar, e dos estados do Amazonas, Amapá, Ceará, Distrito Federal e Territórios, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba e Rondônia.



Dimensionar o volume dos pagamentos além do teto no serviço público brasileiro é tarefa complicada não apenas porque são poucos os órgãos que disponibilizam dados abertos das folha de pagamentos de seus servidores e agentes públicos em bases de fácil acesso e manuseio das informações. O adequado diagnóstico do problema também é prejudicado porque a publicação é feita com graus de abertura e terminologias muito diferentes entre as instituições. Para complicar, são centenas os tipos de verbas pagas em âmbito nacional para além dos vencimentos básicos ou subsídios, tornando ainda mais difícil a classificação dessas remunerações.

Esta Nota Técnica representa um esforço de dimensionar a questão dos supersalários, lançando luz sobre as principais propostas em debate atualmente, buscando quantificar os riscos fiscais e de gestão envolvidos.

É importante destacar que a discussão dos supersalários no funcionalismo público brasileiro passa necessariamente por uma diferenciação mais rigorosa entre pagamentos indenizatórios e remuneratórios, uma vez que se interpreta atualmente que os primeiros não estão sujeitos aos limites do teto e ao recolhimento de imposto de renda de pessoas físicas.

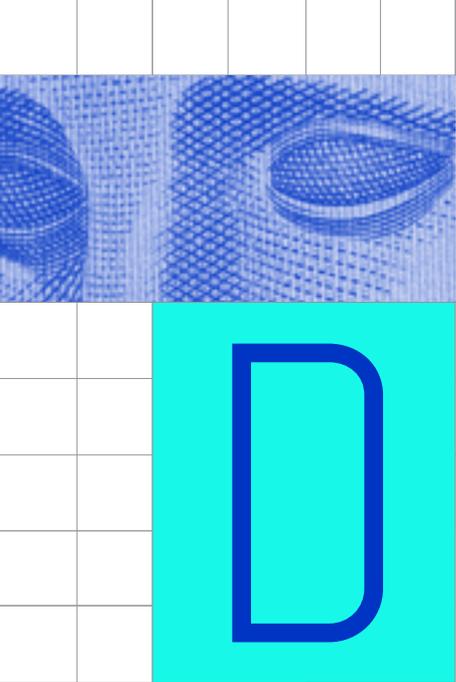
A temática carece de uma análise jurídica mais aprofundada sobre o tema, classificando o que realmente poderia ser indenizatório ou remuneratório, o que impactaria o cenário orçamentário exposto nesta análise.

Esta Nota Técnica está estruturada em cinco seções, além desta Introdução. Na sequência, será apresentado um dimensionamento do problema dos supersalários no Brasil, para, com isso, mostrar os possíveis impactos fiscais das três principais propostas em pauta atualmente: o [PL nº 2.721/2021](#). (“PL dos Supersalários”), o [PL nº 4413/2024](#) (“Proposta Boulos”); e o dispositivo da chamada “PEC Alternativa” ao ajuste fiscal, que trata do limite aos pagamentos acima do teto. Por fim, aponta-se uma série de recomendações para um adequado tratamento da questão numa eventual nova propositura de uma legislação sobre o assunto.

As análises aqui empreendidas, assim como o levantamento e organização dos dados, foram realizadas em novembro de 2024.

1

# DIMENSÃO DO PROBLEMA



# D

Desde sua redação original, a Constituição de 1988 estabeleceu a necessidade de se impor um limite máximo para a remuneração dos servidores públicos. O texto atual do art. 37, XI, consagrado pela Emenda Constitucional nº 41/2003, definiu que **a remuneração dos servidores públicos não deve extrapolar o subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal. A despeito desse regramento, certas categorias conseguem burlar a limitação e não raro recebem acima do teto constitucional.**

Com o objetivo de delimitar a ocorrência desse fenômeno, foram analisados os dados das folhas de pagamentos do [Portal de Transparência do Poder Executivo Federal](#), do [Conselho Nacional de Justiça](#) (limitados à Justiça), de membros de 12 unidades do Ministério Público (por meio de planilhas compiladas pela plataforma [Dadosjusbr](#)) e da seção de [dados abertos](#) da Câmara dos Deputados.

Essas informações são relativas ao ano de 2023 e os pagamentos individuais dos servidores foram comparados com a remuneração bruta dos ministros do Supremo Tribunal Federal acumulados em 12 meses, acrescentados do 13º salário, levando-se em conta os descontos realizados em respeito ao teto constitucional (“abate-teto”), quando for o caso.

Considerando os dados de todos tribunais brasileiros (com exceção do TJPI<sup>3</sup>), compilados pelo Conselho Nacional de Justiça, é possível identificar que **aproximadamente 93% dos magistrados brasileiros receberam um valor superior ao teto no agregado do ano de 2023.**

A situação é bastante semelhante em 12 unidades federais e estaduais do Ministério Público (MPF, MPT, MPM, MPAM, MPAP, MPCE, MPDFT, MPMGO, MPMA, MPMG, MPPB e MPRO<sup>4</sup>), cujas folhas de pagamento foram agregadas e consolidadas pela plataforma [Dadosjusbr](#) – uma cooperação entre a organização da sociedade civil: Transparência Brasil, a Universidade Federal de Campina Grande e o Instituto Federal de Alagoas.

Aplicando a mesma metodologia, constata-se que **91,5% dos promotores e procuradores do Ministério Público nessa amostra receberam mais do que os ministros do Supremo Tribunal Federal no exercício financeiro de 2023.**

A despeito dessa ampla ocorrência de pagamentos extrateto na Magistratura e entre os membros do Ministério Público, nos demais órgãos pesquisados o problema é bastante residual.

Na Câmara dos Deputados, por exemplo, de um universo de 21.448 servidores ativos, apenas 152 receberam acima do teto em 2023 (0,7% do total).

**Já no Poder Executivo Federal, com base em dados do Portal da Transparência, somente 13.568 servidores civis e militares receberam acima do teto em 2023. Isso representa apenas 0,14% dos servidores federais no Poder Executivo, concentrados em poucas carreiras, como: advogados públicos, diplomatas, militares e situações de acúmulos legais de cargos (art. 37, XVI, da Constituição).**

**Vê-se, portanto, que o problema dos supersalários no funcionalismo público se concentra em pouquíssimas carreiras, principalmente entre os membros da magistratura e do Ministério Público.**

---

3 Tribunal de Justiça do Piauí.

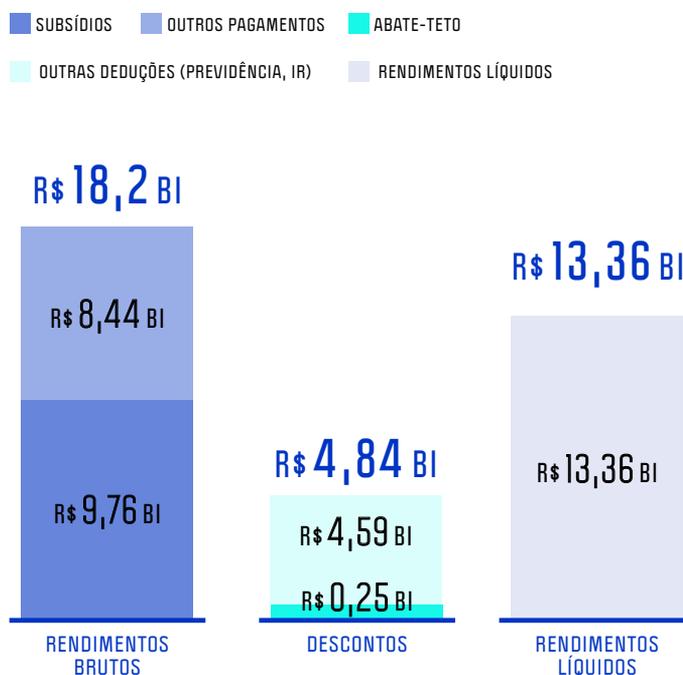
4 Respectivamente, Ministérios Públicos Federal, do Trabalho, Militar, e dos estados do Amazonas, Amapá, Ceará, Distrito Federal e Territórios, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba e Rondônia.

A razão para essa distorção deve-se à combinação entre subsídios elevados e um montante bastante significativo de adicionais que não se submetem ao teto. De acordo com a legislação vigente à época, em 2023, o subsídio de um juiz federal substituto, posto de entrada na carreira, equivalia a 81,4% do ganho básico dos ministros do STF (R\$ 33.924,93, comparado com R\$ 41.650,92).

Sobre a inoperância do abate-teto, os dados do CNJ indicam que os subsídios totais dos magistrados em 2023 representaram R\$ 9,76 bilhões. Já outros pagamentos (classificados como direitos pessoais, eventuais e indenizações) chegaram a R\$ 8,44 bilhões. Apesar disso, no entanto, apenas R\$ 250 milhões foram descontados nos contracheques a título de cumprimento do teto remuneratório. Todo o restante foi creditado como indenização – e sob o entendimento atual, estão livres de respeitar o limite previsto na Constituição. Como resultado, após todas as deduções legais (IRPF e contribuições previdenciárias, num total de R\$ 4,59 bilhões), os rendimentos líquidos totais da Magistratura, em 2023, foram de R\$ 13,36 bilhões.

#### GRÁFICO 1

### FOLHA DE PAGAMENTOS \_ MAGISTRADOS (R\$ BILHÕES EM 2023)

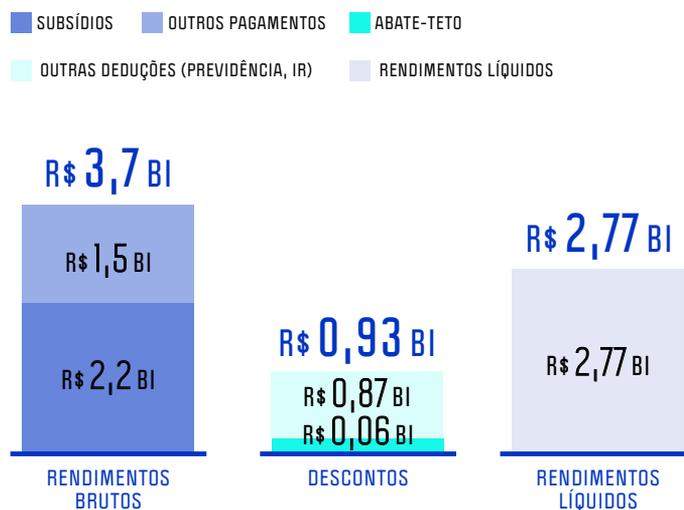


No Ministério Público, a realidade é bastante similar. Nos 12 órgãos cujas folhas de pagamentos foram compiladas na base do projeto [Dadosjusbr](#), os subsídios dos membros giraram em torno de R\$ 2,20 bilhões. Somados os outros pagamentos (R\$ 1,50 bilhões) e realizados os descontos do abate-teto (R\$ 60 milhões), bem como os recolhimentos de IRPF e contribuições para a previdência (R\$ 870 milhões), o saldo líquido recebido por promotores e procuradores foi de R\$ 2,77 bilhões.

## GRÁFICO 2

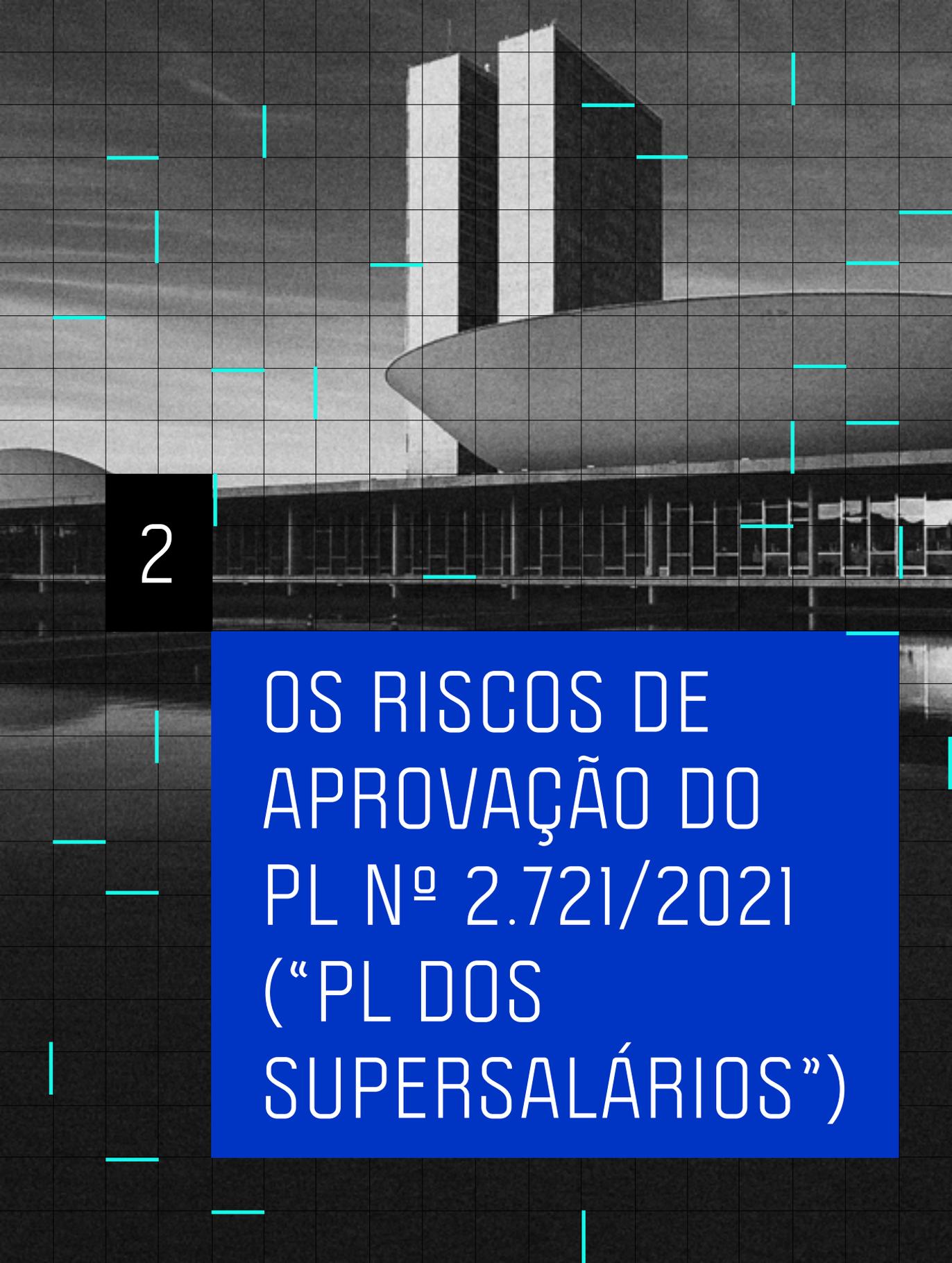
### FOLHA DE PAGAMENTOS \_ MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (R\$ BILHÕES EM 2023)

AMOSTRA: MPF, MPT, MPM, MPAM, MPAP, MPCE, MPDFT, MPGO, MPMG, MPPB, MPRO



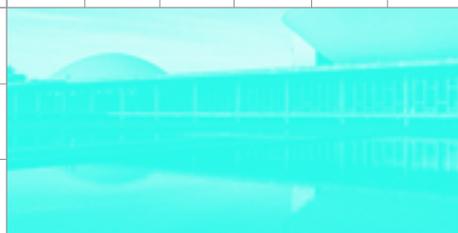
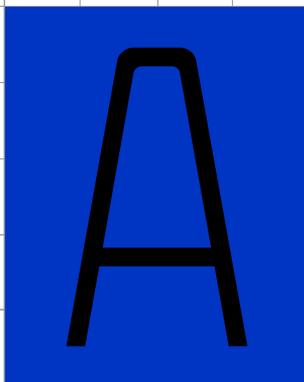
Fonte: *Elaboração do autor a partir de dados do Dadosjusbr.*

A análise dos dados revela, portanto, que é importante disciplinar o pagamento de integrantes da Magistratura e do Ministério Público, sobretudo coibindo-se a interpretação dilatada do conceito de verbas indenizatórias, que acabam por tornar inefetivo o teto remuneratório imposto pela Constituição.

The image shows a cover page for a report. The background is a dark, grid-patterned image of a modern building with a curved facade. A large blue rectangle is positioned in the lower right, containing white text. A black vertical bar on the left side contains the number '2' in white. The overall design is clean and professional.

2

OS RISCOS DE  
APROVAÇÃO DO  
PL Nº 2.721/2021  
("PL DOS  
SUPERSALÁRIOS")



A repercussão negativa gerada na opinião pública pela extensão, a todos os magistrados e membros do Ministério Público, do pagamento de um auxílio-moradia no valor mensal de R\$ 4.377,73, por meio de decisão liminar concedida pelo ministro Luiz Fux, do STF, no âmbito da [Ação Ordinária nº 1773/DF](#), motivou o Senado Federal a constituir uma comissão especial para avaliar os chamados “penduricalhos” nos contracheques de certas categorias do funcionalismo público.

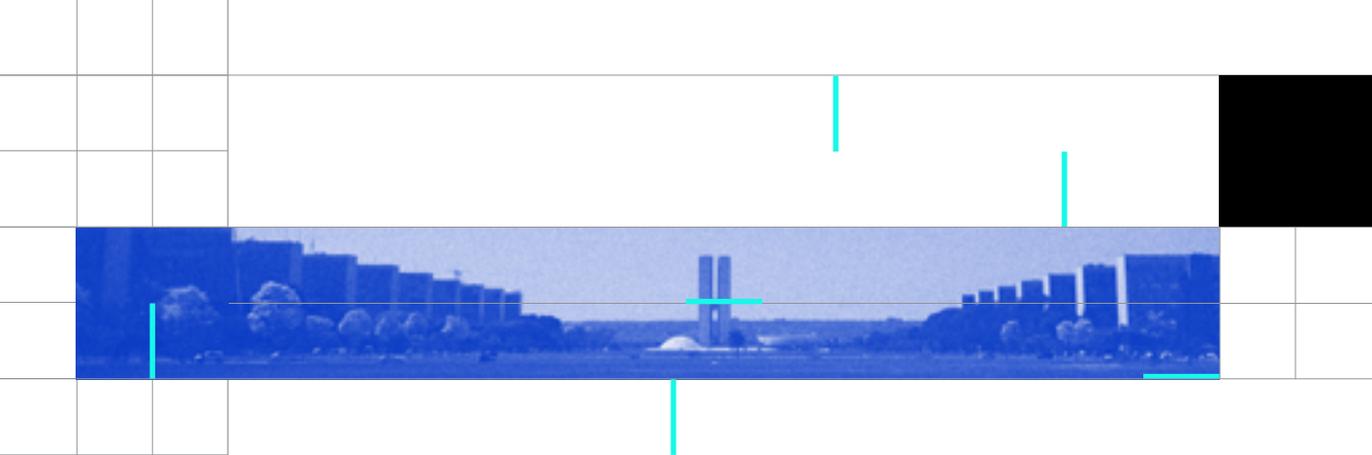
Após meses de debates e audiências públicas, a Comissão Especial do Extrateto do Senado Federal apresentou o [PLS nº 449/2016](#), que reforçava o entendimento de que qualquer tipo de verba remuneratória, independentemente da denominação (subsídio, vencimento, salário, soldo, remuneração, etc., inclusive adicionais vários), deveria estar sujeita ao teto constitucional.

Na redação final do [PLS nº 449/2016](#), aprovada pelo plenário do Senado, duas categorias de pagamentos excetuam-se ao limite remuneratório. Em primeiro lugar, estão as verbas consideradas indenizatórias, como a restituição de despesas feitas pelo servidor no exercício de suas funções, com os seguintes adicionais: ajudas de custo e auxílio-moradia em razão de mudança de sede

por interesse da administração, diárias de viagens e indenização de campo, auxílio-alimentação, auxílio e indenização de transporte, auxílio-fardamento, auxílio invalidez e funeral.

O [PLS nº 449/2016](#) também propõe isentar da aplicação do abate-teto pagamentos relativos ao regime de previdência complementar (tanto os recebidos pelos servidores, quanto às contribuições feitas pela pessoa jurídica), o abono de permanência em serviço após completado o prazo para aposentadoria, o adicional de férias (limitado a 10 dias por exercício), as indenizações de férias não gozadas (em caso de exoneração ou passagem para inatividade, neste caso, limitadas as dois períodos de 30 dias), as indenizações que servidores civis e militares recebem quando servem no exterior ([Lei nº 5.809/1972](#), art. 8º, III, a e b, e [Lei nº 10.937/2004](#), art. 3º, caput e § 1º), a ajuda de custo paga ao militar quando de sua transferência para a reserva remunerada ([MP nº 2215-10/2001](#), art. 3º, XI, b) e, por fim, a gratificação paga a magistrados e membros do Ministério Público pelo exercício de funções eleitorais ([Lei nº 8.350/1991](#), arts. 1º e 2º). O 13º salário seria também computado à parte, para fins de aplicação do teto.

Durante a tramitação na Câmara dos Deputados, o número de exceções ao teto remuneratório constitucional foi ampliado consideravelmente. Aprovado sob a denominação de [PL nº 2.721/2021](#), o “PL dos Supersalários” acrescentou entre as isenções os seguintes adicionais: ressarcimentos de mensalidades de planos de saúde privados; indenização por férias não gozadas de até 30 dias por ano; licença-prêmio não usufruída (quando o servidor for demitido, passar para a inatividade ou falecer); adicionais noturnos, de serviços extraordinários e para atividades penosas, insalubres e perigosas; auxílio-creche para dependentes de até 5 anos de idade; aviso prévio proporcional por tempo de serviço; indenização por uso de veículo próprio; indenização de despesas para o exercício de mandato eletivo; ajuda de custo, diárias e auxílio-funeral para servidores em exercício no exterior ([Lei nº 5.809/1972](#), art. 8º, III, c, d, e); restituição de valores indevidamente descontados do servidor, com juros e correção monetária; correção monetária e juros incidentes sobre parcelas em atraso; compensação pecuniária devida ao militar temporário na ocasião de seu licenciamento ([Lei nº 7.963/1989](#));



adicional de composição orgânica para militares, limitada a 20% do valor do soldo ([MP nº 2215-10/2001](#), art. 3º); gratificação de representação de militar no exterior ([Lei nº 13.954/2019](#), art. 10, b, c, d); pagamentos relativos à licença especial de militar quando da sua passagem para a inatividade, demissão ou falecimento ([MP nº 2215-10/2001](#), art. 33); gratificação por encargo de curso ou concurso; e, finalmente, a gratificação por exercício cumulativo de ofícios para magistrados e membros do Ministério Público.

O [PL nº 2.721/2021](#), na versão da Câmara, também procurou impor limites aos pagamentos de alguns desses benefícios, todos vinculados a um percentual mensal do teto do funcionalismo público, a saber: auxílio-alimentação (3% do teto), ressarcimento de despesas com planos de saúde (5%), auxílio-creche (até 3% do teto por dependente), auxílio-transporte (3%), indenização pelo uso de veículo próprio (7%), diárias (2% do teto, por dia, em caso de viagem nacional a serviço), gratificação por encargo de curso e concurso (10%) e gratificação por exercício cumulativo de ofícios (até 1/3 do teto).

Como se vê na Tabela 1 abaixo, durante sua tramitação no Congresso Nacional, a proposta de limitação dos pagamentos que ultrapam o teto constitucional foi gradativamente sendo degenerada, admitindo novas possibilidades de pagamentos indenizatórios.

O texto do [PL nº 2.721/2021](#) se tornou mais permissivo após a tramitação na Câmara, abrindo brechas que beneficiam uma pequena minoria da elite do funcionalismo público brasileiro.

TABELA 1

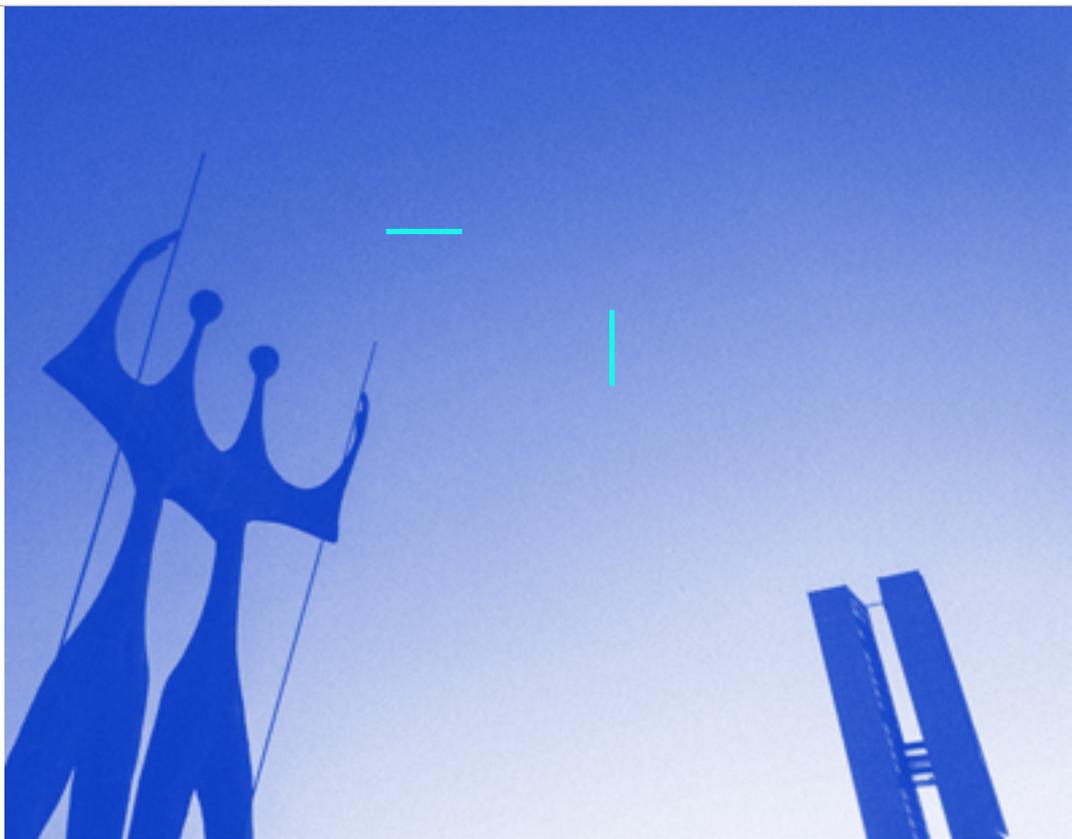
## EXCEÇÕES AO TETO CONSTITUCIONAL

CONFORME, RESPECTIVAMENTE, O PLS 449/2016 E O PL 2.721/2021

EXCEÇÕES	PLS Nº449/2016	PL Nº2721/2021
Abono de Permanência	SIM	SIM
Adicional de Férias	SIM	SIM
Ajuda de custo para mudança	SIM	SIM
Ajuda de custo por passagem para a inatividade	SIM	SIM
Auxílio Transporte	SIM	SIM
Auxílio Alimentação	SIM	SIM
Auxílio Fardamento	SIM	SIM
Auxílio Funeral	SIM	SIM
Auxílio Invalidez	SIM	SIM
Auxílio Moradia	SIM	SIM
Contribuições patronais para a Previdência	SIM	SIM
Diárias	SIM	SIM
Gratificação eleitoral	SIM	SIM
Indenização de representação no exterior	SIM	SIM
Indenização de Férias não Gozadas	SIM	SIM
Indenização por uso de veículo próprio	SIM	SIM
13º salário, adicional noturno e horas extras	NÃO	SIM
Adicional de compensação orgânica	NÃO	SIM
Adicional de insalubridade/periculosidade	NÃO	SIM
Auxílio Creche	NÃO	SIM
Auxílio Saúde	NÃO	SIM
Aviso Prévio	NÃO	SIM
Compensação para licenciamento de militar temporário	NÃO	SIM
Gratificação militar de representação no exterior	NÃO	SIM
Gratificação por encargo em curso ou concurso	NÃO	SIM
Gratificação por exercício cumulativo de cargos	NÃO	SIM
Indenização para tropa no exterior	NÃO	SIM
Indenizações para mandato eletivo	NÃO	SIM
Licença especial de passagem para a inatividade	NÃO	SIM
Licença-prêmio	NÃO	SIM
Pagamentos retroativos	NÃO	SIM

Fonte: Elaboração do autor.





Diante das inúmeras exceções inseridas, a aprovação do PL dos Supersalários, com a redação atual, traz dois riscos consideráveis para a sustentabilidade fiscal e mesmo para a confiança da população no serviço público brasileiro.

De um lado, legítima e até mesmo pode ampliar os supersalários para algumas categorias cujos integrantes hoje costumam receber com frequência pagamentos acima do teto, como magistrados, membros do Ministério Público, servidores do serviço diplomático e militares. Em outra direção, a proposta também pode gerar um efeito cascata sobre outras carreiras de outros poderes e níveis federativos, sobretudo do Poder Executivo federal.

Para calcular o montante de pagamentos excepcionalizados no PL dos Supersalários, foram analisados os dados das folhas de pagamentos relativos a 2023 disponibilizados nos portais e plataformas de quatro categorias de servidores, que são, a saber: (i) magistrados; (ii) membros do Ministério Público; (iii) servidores civis do Poder Executivo Federal; (iv) militares das Forças Armadas; e (v) servidores da Câmara e do Senado.

Como mencionado na Introdução, a análise do impacto fiscal do PL dos Supersalários sofre uma dificuldade, pois cada órgão utiliza graus de detalhamento dos dados e terminologias diferentes para as verbas, o que exigiu um esforço considerável de adequação. Além disso, nem todos os benefícios classificados como exceções na versão atual do projeto são apresentados de forma independente nas planilhas de folhas de pagamentos ou nos demonstrativos orçamentários dos órgãos – nesse caso, a informação está representada com a sigla “nd” (não disponível) na Tabela 2, a seguir.

No caso específico do Ministério Público, como muitos de seus diversos órgãos não publicam os dados sobre a remuneração dos membros de forma ativa e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), ao contrário do CNJ, não assumiu a tarefa de consolidar e divulgar essas informações, o procedimento adotado, neste estudo, foi o de extrapolar para a totalidade dos membros os valores aferidos para os 12 órgãos cujos dados foram coletados pela plataforma [Dadosjusbr](#) (que representam aproximadamente 40% do contingente total de promotores e procuradores, segundo a última edição do levantamento “[MP: um retrato](#)”, do CNMP).

No caso da Câmara e do Senado, foram utilizados os dados de despesas de pessoal presentes no [Painel Estatístico de Pessoal](#), mantido pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos.

TABELA 2

## VOLUME FINANCEIRO DOS ITENS PREVISTOS COMO EXCEÇÃO AO TETO NO PL Nº 2.721/2021 ("PL DOS SUPERSALÁRIO")

POR CATEGORIAS

EXCESSÕES AO TETO	MAGISTRATURA	MINISTÉRIO PÚBLICO	EXECUTIVO FEDERAL	MILITARES	CÂMARA E SENADO	TOTAL GERAL
13º salário	R\$ 751.536.331,00	R\$ 464.179.441,28	R\$ 4.530.304.541,00	R\$ 2.475.968.234,00	R\$ 358.231.771,61	R\$ 8.580.220.318,89
Auxílio-alimentação	R\$ 340.598.184,91	R\$ 231.412.638,00	R\$ 6.042.240.288,00	ND	ND	R\$ 6.614.251.110,91
Adicional de Férias	R\$ 350.559.714,25	R\$ 385.542.023,00	R\$ 3.414.604.664,37	R\$ 1.090.129.858,43	R\$ 96.063.228,64	R\$ 5.336.899.488,69
Pagamentos retroativos	R\$ 1.988.573.889,02	R\$ 1.140.236.267,73	ND	ND	ND	R\$ 3.128.810.156,75
Auxílio-saúde	R\$ 476.030.036,15	R\$ 164.890.666,00	R\$ 1.327.639.970,88	ND	ND	R\$ 1.968.560.673,03
Abono de permanência	R\$ 277.220.628,20	R\$ 189.054.082,25	R\$ 1.278.069.611,45	R\$ 57.620.774,11	R\$ 42.066.819,27	R\$ 1.844.031.915,28
Adicional de inslubridade	ND	R\$ 931.897,10	R\$ 1.607.372.901,11	ND	R\$ 9.299.902,86	R\$ 1.617.604.701,07
Indenização de Férias não Gozadas	R\$ 1.017.610.805,63	R\$ 464.179.441,28	ND	ND	ND	R\$ 1.481.790.246,91
Gratificação por exercício cumulativo de ofícios	R\$ 788.920.785,10	R\$ 508.656.189,00	ND	ND	ND	R\$ 1.297.576.974,10
Contribuições patronais para a Previdência	ND	ND	R\$ 1.104.958.039,06	ND	R\$ 88.233.804,03	R\$ 1.193.191.843,09
Indenização de representação no exterior	ND	ND	R\$ 899.408.737,45	ND	ND	R\$ 899.408.737,45
Licença especial de passagem para inatividade (MP 2215-10/2001 e Lei 10.486/2002)	ND	ND	R\$ 188.873.131,89	R\$ 666.833.036,50	ND	R\$ 855.706.168,39
Gratificação militar de representação no exterior	ND	ND	ND	R\$ 745.550.627,62	ND	R\$ 745.550.627,62
Compensação pecuniária para licenciamento de militar temporário (Lei 7963/1989)	ND	ND	ND	R\$ 679.818.775,15	ND	R\$ 679.818.775,15
Ajuda de custo por passagem para a inatividade	ND	ND	ND	R\$ 666.833.036,50	ND	R\$ 666.833.036,50
Horas extras	ND	ND	R\$ 584.208.528,43	ND	R\$ 73.771.340,73	R\$ 657.979.869,16
Auxílio-moradia	R\$ 802.557,63	R\$ 1.912.702,90	ND	R\$ 580.696.245,35	ND	R\$ 583.411.505,88
Licença-prêmio	R\$ 334.070.450,48	R\$ 200.152.867,18	R\$ 27.579.327,64	ND	R\$ 1.168.297,97	R\$ 562.970.943,27
Auxílio-transporte	R\$ 304.876.245,73	R\$ 220.081.757,45	ND	ND	ND	R\$ 524.958.003,18
Adicional de compensação orgânica (MP 2215-10/2001, art. 3º, V)	ND	ND	ND	R\$ 368.057.199,43	ND	R\$ 368.057.199,43
Gratificação eleitoral	R\$ 275.800.132,19	ND	ND	ND	ND	R\$ 275.800.132,19
Adicional noturno	ND	ND	R\$ 274.759.329,58	ND	ND	R\$ 274.759.329,58
Auxílio-invalidez	ND	ND	R\$ 11.592.215,32	R\$ 188.873.131,89	ND	R\$ 200.465.347,21
Diárias	R\$ 122.435.657,57	R\$ 36.520.346,30	ND	ND	ND	R\$ 158.956.003,87
Auxílio-creche	R\$ 23.652.587,47	R\$ 9.056.636,13	ND	ND	ND	R\$ 32.709.223,60
Gratificação por encargo em curso ou concurso	R\$ 4.400.881,23	R\$ 8.117.511,67	ND	ND	ND	R\$ 12.518.392,90
Ajuda de custo para mudança	R\$ 709.078,62	R\$ 3.048.552,75	R\$ 3.297.444,10	ND	ND	R\$ 7.055.075,47
Aviso prévio	ND	ND	R\$ 2.153.855,35	ND	ND	R\$ 2.153.855,35
Auxílio-fardamento	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Auxílio-funeral	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Indenização por uso de veículo próprio	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Indenização para tropa no exterior	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Indenizações para mandato eletivo	ND	ND	ND	ND	ND	ND
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 7.057.797.965,18</b>	<b>R\$ 4.027.973.020,02</b>	<b>R\$ 21.297.062.585,63</b>	<b>R\$ 7.520.380.918,98</b>	<b>R\$ 668.835.165,11</b>	<b>R\$ 40.672.049.654,92</b>

Como pode ser visto na Tabela 2, as exceções previstas no [PL nº 2.721/2021](#) abarcam despesas, apenas nas categorias analisadas, de pelo menos R\$ 40,5 bilhões, levando em consideração o observado em 2023.

Isso não quer dizer, porém, que todos esses valores serão pagos acima do teto, pois para a maioria dos servidores do Poder Executivo (que perfaz um total de R\$ 21,3 bilhões em 2023) a soma da remuneração básica com as verbas excepcionalizadas pelo PL dos Supersalários não atinge o limite remuneratório do funcionalismo.

O problema, contudo, ganha contornos mais graves em relação às categorias dos magistrados, promotores e procuradores do Ministério Público. Como os integrantes dessas carreiras já recebem subsídios próximos ao teto, a proliferação de exceções no [PL nº 2721/2021](#) traz consigo uma alta probabilidade de se legitimarem pagamentos que, atualmente concedidos pela via administrativa, passarão a ter respaldo legal.

No caso do Poder Judiciário, as exceções representaram uma despesa com os magistrados de R\$ 7,1 bilhões, ao passo que, no Ministério Público, levando em conta a extrapolação para toda a instituição das despesas de um subconjunto de 12 de seus órgãos, os penduricalhos, em vias de serem legalizados, giraram em torno de R\$ 4,0 bilhões em 2023.

Entre os itens de questionável justificativa e de grande impacto orçamentário, que correm o risco de serem ratificados e, assim, levar à oficialização de benefícios às autoridades judiciais e do Ministério Público, além da remuneração máxima admitida pela Constituição no serviço público, destacam-se a indenização de férias não gozadas (R\$ 1,0 bilhão na Magistratura e R\$ 464,2 milhões para os membros do MP em 2023), a gratificação por exercício cumulativo de cargos (R\$ 788,9 milhões e R\$ 508,7 milhões, respectivamente) e os pagamentos retroativos (R\$ 2 bilhões para magistrados e R\$ 1,1 bilhão para promotores e procuradores).

Para além do seu peso na folha de pagamentos, essas verbas também exprimem um tratamento privilegiado concedido a essas categorias jurídicas: o regime de 60 dias de férias anuais

(que podem ser parcialmente convertidas em lei), a transformação de uma gratificação de natureza claramente remuneratória (o pagamento adicional por acumular funções ou responsabilidades) em uma indenização e, finalmente, a liberalidade com que os tribunais e órgãos do Ministério Público, inclusive seus conselhos nacionais, reconhecem pagamentos retroativos, acompanhados de juros de mora e correção monetária.

A legitimação de penduricalhos salariais que hoje abarcam a maioria dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público não é o único efeito deletério de uma eventual aprovação do PL dos Supersalários ([PL n° 2721/2021](#)). Caso o projeto venha a ser sancionado, poderemos observar, a curto prazo, até mesmo uma ampliação de despesas extratetos no âmbito dos Três Poderes – o que vai na direção oposta àquela que motivou a discussão do tema no Congresso.

Como pode ser verificado na Tabela 3 a seguir, levando-se em conta apenas quatro pagamentos excepcionalizados no [PL n° 2721/2021](#), há um potencial de incremento de 97,4% na despesa do Poder Judiciário (de R\$ 2,0 bilhões para R\$ 3,9 bilhões) e de 113,3% nos gastos do Ministério Público (que iriam saltar de R\$ 1,3 bilhão para R\$ 2,8 bilhões ao ano).

A estimativa baseia-se na comparação entre os pagamentos observados em 2023 com o gasto potencial, levando-se em conta a aplicação dos limites máximos de pagamentos para cada um dos benefícios previstos no PL dos Supersalários, a saber:

- i. o pagamento em dobro do adicional de 1/3 de férias, dada a redação dúbia do inciso III do art. 2° do projeto;
- ii. 1/3 do limite do teto remuneratório, no caso da gratificação por exercício cumulativo de ofícios (art. 2°, XXXII);
- iii. 3% do valor do teto, a título de auxílio-alimentação; e
- iv. no caso do ressarcimento de despesas com plano de saúde (“auxílio-saúde”), o máximo de 5% do valor do teto.



Para o exercício a seguir, levou-se em conta o número total de magistrados (19.365, segundo o CNJ) e de membros do Ministério Público (13.185, de acordo com o CNMP), assim como a previsão da remuneração bruta dos ministros do Supremo Tribunal Federal (R\$ 46.366,19 mensais).

Vê-se, portanto, que, apenas com essas quatro exceções, as despesas do erário com os bem remunerados integrantes das carreiras judiciais brasileiras podem ser acrescidas em aproximadamente R\$ 3,4 bilhões ao ano.

Mas a conta pode ser muito maior, uma vez que não se dispõe de dados com detalhamento suficiente para se avaliar o potencial de crescimento nos pagamentos de itens com grande margem para ampliação, dados os critérios frouxos para concessão, como auxílio-moradia, diárias, encargos para atuação em cursos e concursos, entre outras.

## POTENCIAL EFEITO-CASCATA PARA A MAGISTRATURA E MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### MAGISTRADOS

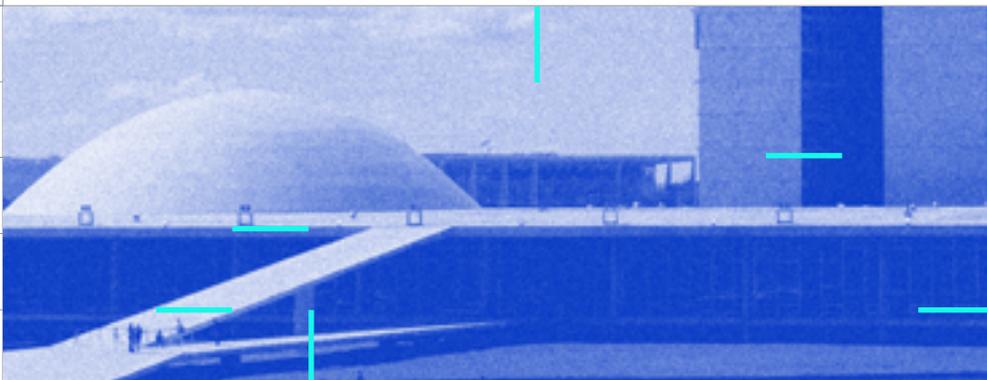
	EFETIVO 2023	ESTIMADO 2025 COM MÁXIMO DO PL SUPERSALÁRIOS	VARIAÇÃO (%)
Adicional de Férias	R\$ 350.559.714,25	R\$ 434.834.367,93	24,0%
Gratificação por exercício cumulativo de ofícios	R\$ 788.920.785,10	R\$ 2.609.006.207,60	230,7%
Auxílio-Alimentação	R\$ 340.598.184,91	R\$ 306.545.428,57	-10,0%
Auxílio-Saúde	R\$ 476.030.036,15	R\$ 510.909.047,61	7,3%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 1.956.108.720,41</b>	<b>R\$ 3.861.295.051,71</b>	<b>97,4%</b>

### MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

	EFETIVO 2023	ESTIMADO 2025 COM MÁXIMO DO PL SUPERSALÁRIOS	VARIAÇÃO (%)
Adicional de Férias	R\$ 385.542.023,00	R\$ 309.452.916,90	-19,7%
Gratificação por exercício cumulativo de ofícios	R\$ 508.656.189,00	R\$ 1.856.717.501,40	265,0%
Auxílio-Alimentação	R\$ 231.412.638,00	R\$ 220.081.757,45	-4,9%
Auxílio-Saúde	R\$ 164.890.666,00	R\$ 366.802.929,09	122,5%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 1.290.501.516,00</b>	<b>R\$ 2.753.055.104,84</b>	<b>113,3%</b>

Fonte: *Elaboração do autor.*

Nota: Cálculos feitos com base nos parâmetro do PL dos Supersalários (versão Câmara), no valor do teto em 2025 (R\$ 46.366,19), contingente de magistrados em 2023 (18.265), contingente de membros do Ministério Público em 2023 (13.185), subsídio médio da Magistratura em 2023 (R\$ 35.710,46) e subsídio médio do Ministério Público em 2023 (R\$ 35.202,11)



Com relação ao Poder Executivo Federal, a redação atual do PL dos Supersalários não traz ganhos fiscais expressivos, pois a imensa maioria dos 765.228 servidores civis e 352.241 militares ativos (dados do Portal da Transparência) recebem abaixo do teto.

Além disso, parte considerável dos pagamentos extratetos atuais nesse Poder estão incluídos nas exceções, como as verbas militares e as despesas em dólar com servidores no exterior.

Como se não bastasse, o fato de o PL dos Supersalários não trazer economias relevantes para os cofres públicos, ele traz consigo a ameaça concreta de agravar as já desafiadoras condições fiscais do país.

O principal risco embutido no PL dos Supersalários sobre o Poder Executivo Federal é estimular um efeito cascata sobre alguns itens relevantes dos contracheques de seus servidores, como auxílio-alimentação, auxílio-saúde, diárias e auxílio-transporte. Isso acontece porque muitos desses benefícios no Governo Federal têm valores bem inferiores ao máximo estabelecido nas exceções do [PL nº 2721/2021](#).

Tome-se o caso do adicional para cobrir despesas com alimentação, que atualmente está em R\$ 1.000,00, e cujo limite estabelecido na proposta é de 3% do teto (o que equivaleria a R\$ 1.390,99, se aplicado ao teto previsto para 2025). No caso das diárias pagas em viagens a serviço, o valor atual no Executivo Federal (que varia de R\$ 335,00 a R\$ 425,00, pago à maioria dos servidores) está bem abaixo do limite máximo admitido no projeto contra os supersalários (2% do teto, ou R\$ 927,32 ao dia, aplicado à remuneração dos ministros do STF em 2025).

Distância ainda mais grave se observa no auxílio-saúde. O governo federal paga, atualmente, até R\$ 250,00 por mês a cada servidor. Na proposta em discussão no Congresso, os ressarcimentos pelo pagamento de despesas com planos de saúde podem chegar a 5% do valor do teto, ou R\$ 2.318,41 em 2025.

O potencial impacto fiscal, estimado com apenas duas dessas verbas – os auxílios para alimentação e saúde –, pode ser um crescimento de até 362,2%, ou mais de R\$ 26,7 bilhões, caso os limites das exceções do PL funcionem, em vez de um teto, uma meta a ser perseguida pelas associações e sindicatos que defendem os interesses dos servidores.

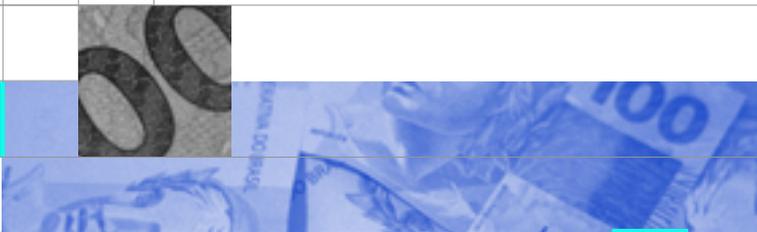
TABELA 4

## POTENCIAL EFEITO-CASCATA NO PODER EXECUTIVO

	EFETIVO 2023	ESTIMADO 2025 COM MÁXIMO DO PL SUPERSALÁRIOS	VARIAÇÃO (%)
Auxílio-Alimentação	R\$ 6.042.240.288,00	R\$ 12.773.054.462,88	111,4%
Auxílio-Saúde	R\$ 1.327.639.970,88	R\$ 21.288.424.104,79	1503,5%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 7.369.880.258,88</b>	<b>R\$ 34.061.478.567,67</b>	<b>362,2%</b>

Fonte: *Elaboração do autor.*

Nota: Cálculos feitos com base nos parâmetro do PL dos Supersalários (versão Câmara), valor do teto em 2025 (R\$ 46.366,19) e contingente de servidores ativos do Poder Executivo federal em 2024 (765.228)



Os dados acima indicam que o PL dos Supersalários pode vir a legitimar o pagamento além do teto para membros da Magistratura e do Ministério Público de pelo menos R\$ 11,1 bilhões ao ano, segundo valores de 2023. Além disso, levando em consideração apenas algumas exceções previstas no projeto, poderá haver um incremento de mais R\$ 3,4 bilhões, somente para essas categorias judiciais.

Caso se leve em consideração também o efeito cascata que a aprovação do projeto pode desencadear, a pressão por equiparação de valores de auxílios com outros poderes pode levar o Governo Federal a ter que despender até R\$ 26,7 bilhões, anualmente, só com auxílio-saúde e auxílio-alimentação.

É importante destacar que esses dados representam uma pequena amostra do efeito total que a aprovação de um projeto supostamente concebido para corrigir distorções salariais pode trazer. Caso houvesse acesso a informações mais detalhadas dessas rubricas, bem como se fosse possível ampliar a análise para outros órgãos (como Tribunais de Contas, governos estaduais, prefeituras de capitais), o impacto fiscal, certamente, seria muito maior.



3

# O PROJETO DE LEI 4.413/2024

# E



Em 18 de novembro de 2024, o deputado Guilherme Boulos (PSOL/SP) apresentou o [Projeto de Lei nº 4413/2024](#), em mais uma iniciativa para tentar regular a aplicação do teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição, a servidores e agentes públicos de todos os Poderes e níveis federativos.

A principal sugestão do projeto é extinguir, de forma definitiva, a distinção entre parcelas remuneratórias e verbas indenizatórias, sujeitando todos os pagamentos feitos ao servidor, independentemente da sua terminologia (subsídio, salário, vantagem pessoal, adicional, gratificação, indenização ou acréscimo de qualquer natureza), ao limite previsto na Constituição, sendo declarada nula de pleno direito qualquer parcela excedente.

A única exceção de pagamento extrateto autorizada seria o ressarcimento de despesas efetivamente realizadas pelo servidor relacionadas diretamente ao exercício do cargo, como os pagamentos de hospedagem e locomoção a serviço. O fim da diferenciação entre remuneração e indenização, restringindo essa categoria o máximo possível, é importante não apenas para restaurar a autoridade do teto constitucional em todo o funcionalismo público.

Há também razões fiscais e de justiça tributária ao se limitarem os pagamentos realizados a título de indenizações, em função do entendimento jurisprudencial de que esses pagamentos não estão sujeitos à incidência do imposto de renda de pessoas físicas.

Analisando por esse prisma, quanto mais extenso for o rol de adicionais classificados como indenizações para serem excepcionalizados do teto, maior a perda arrecadatória do Estado e, conseqüentemente, maior a desigualdade de renda no país.

Em uma conta aproximada, supondo-se que a maioria dos servidores já detém rendimentos sujeitos à alíquota mais alta do IRPF (27,5%), o montante de R\$ 40,6 bilhões referente às exceções ao teto previstas no PL dos Supersalários poderia gerar uma arrecadação extra de R\$ 11,17 bilhões ao ano, caso essas verbas fossem consideradas remuneratórias.

Logo, limitar o alcance das verbas indenizatórias é uma medida essencial para se corrigir distorções tributárias, eliminando um benefício restrito a servidores pertencentes aos estratos de renda mais alta, e para contribuir para o equilíbrio das contas públicas.

Embora a proposta do Projeto de Lei no 4413/2024 tenha o mérito de restringir significativamente a margem interpretativa sobre quais remunerações estão a salvo do teto, ela possui limitações importantes.

A mais significativa delas decorre de seu status de proposta de lei ordinária, que torna questionável a sua efetividade sobre normas exaradas por outros poderes (como as resoluções dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público) e entes federativos.

Além disso, a proposição mantém aberta a possibilidade de criação de outras exceções ao teto remuneratório, desde que por lei específica (art. 4º).

Nesse sentido, seria mais adequado tratar a questão dos pagamentos extratetos por lei complementar ou até mesmo emendas à Constituição.

4

# PEC ALTERNATIVA

# E

Em meio às discussões levantadas pela equipe econômica do governo para se implementar medidas de contenção ao crescimento das despesas, os deputados Kim Kataguiri (União/SP), Pedro Paulo (PSD/RJ) e Júlio Lopes (PP/RJ) elaboraram uma PEC contendo um conjunto de ações destinadas a cumprir esse objetivo.

Entre as sugestões está a introdução de um novo dispositivo constitucional, na sequência da regra que estabelece que as parcelas de natureza indenizatória previstas em lei não se submetem ao teto remuneratório (Constituição, art. 37, § 11), nos seguintes termos:

**Art. 37**  
**§ 11-A** O somatório de todas as parcelas de caráter indenizatório não poderá exceder a 30% (trinta por cento) do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, sendo vedado o pagamento retroativo dessas parcelas.

Como a propositura da PEC não veio acompanhada de nenhum cálculo de seu impacto fiscal, tampouco as razões para se definir esse percentual em 30% do teto, apresentam-se algumas estimativas.

Partindo-se do pressuposto de que o estabelecimento de um limite de 30% de pagamento extrateto funcionará como um objetivo a ser perseguido por magistrados e membros do Ministério Público de todo o país, o impacto fiscal máximo, levando-se em consideração o número atual de membros e o valor do subsídio dos ministros do STF em 2025 (R\$ 46.366,19), seria de R\$ 5,3 bilhões ao ano, tendo em conta somente essas duas categorias.

TABELA 5

### ESTIMATIVA DA DESPESA MÁXIMA DA LIMITAÇÃO DAS INDENIZAÇÕES EM 30% DO TETO (PEC ALTERNATIVA)

	CONTINGENTE	TETO 2025	INDENIZAÇÃO INDIVIDUAL MENSAL (30% DO TETO)	IMPACTO ANUAL (12 MESES)
Magistrados	18.365			R\$ 3.065.454.285,66
Membros do Ministério Público	13.185	R\$ 46.366,19	R\$ 13.909,86	R\$ 2.200.817.574,54
<b>TOTAL</b>				<b>R\$ 5.266.271.860,20</b>

Fonte: *Elaboração do autor.*

Para analisar com mais profundidade o efeito potencial da proposta de limitar os pagamentos extratetos a 30%, realizou-se um exercício em que se compararam os recebimentos dos magistrados de cada tribunal com o valor do teto.

Foram levados em consideração os rendimentos brutos totais (subsídios, pagamentos eventuais, indenizações, direitos pessoais, diárias e gratificações por atuação eleitoral e convocações para o CNJ e tribunais superiores), descontados do “abate-teto”, no ano de 2023. Em seguida, calculou-se a diferença percentual desses valores com o teto remuneratório, ou seja, o subsídio dos ministros do STF, relativos ao mesmo exercício financeiro.

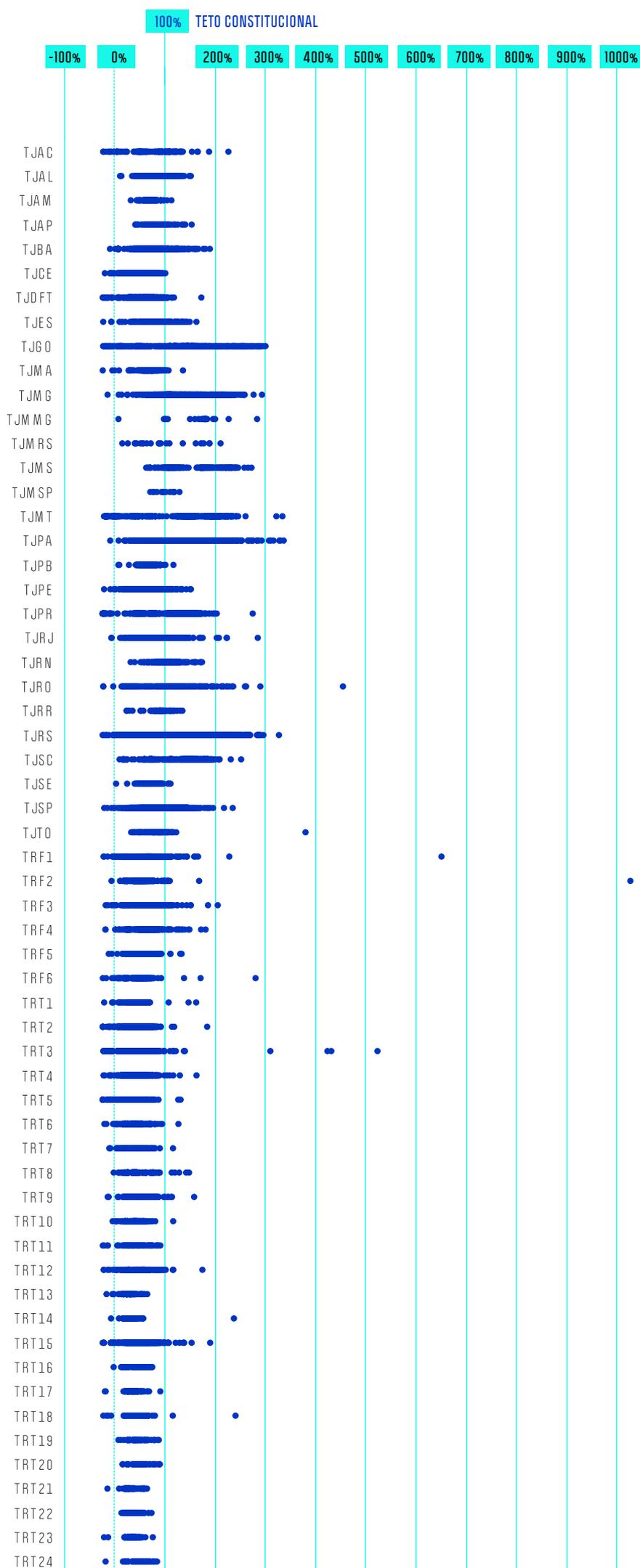
Para o cálculo se tornar mais fidedigno, o valor do teto foi ajustado ao número de parcelas mensais apresentadas no painel do CNJ para cada magistrado. Este ajuste foi necessário em função de nomeações de novos concursados, aposentadorias e lacunas na apresentação dos contracheques, uma vez que parte dos magistrados não dispõe de um histórico completo para os 12 meses de 2023. Nesse caso, o cálculo foi feito proporcionalmente.

Para evitar distorções, também não foram considerados os magistrados cujo rendimento médio em 2023 (tomando como base o número de meses com informações) foi inferior a R\$ 20 mil. Trata-se de uma estimativa conservadora, pois, naquele ano, o subsídio mensal de um juiz substituto federal foi de R\$ 33.924,93, ao passo que, nos tribunais estaduais, foi de R\$ 30.617,01.

Como se vê no gráfico a seguir, há uma grande incidência de magistrados que receberam acima do teto.

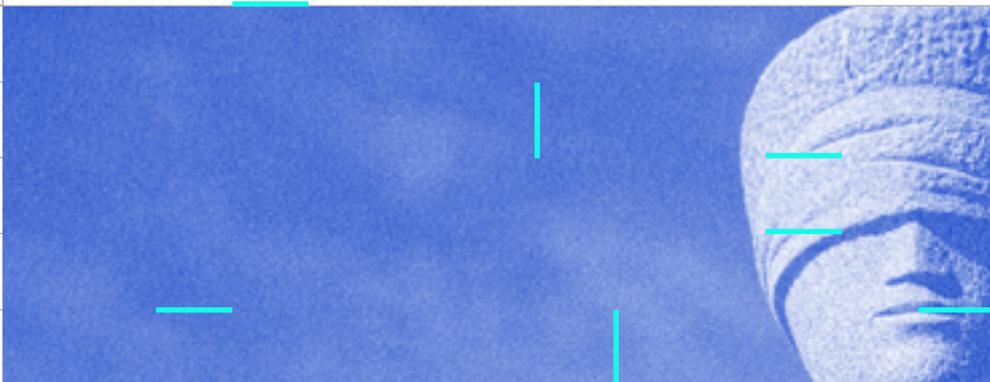
## VARIAÇÃO PERCENTUAL DO RENDIMENTO DOS MAGISTRADOS EM RELAÇÃO AO TETO

(POR TRIBUNAL \_ 2023)



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Conselho Nacional de Justiça.



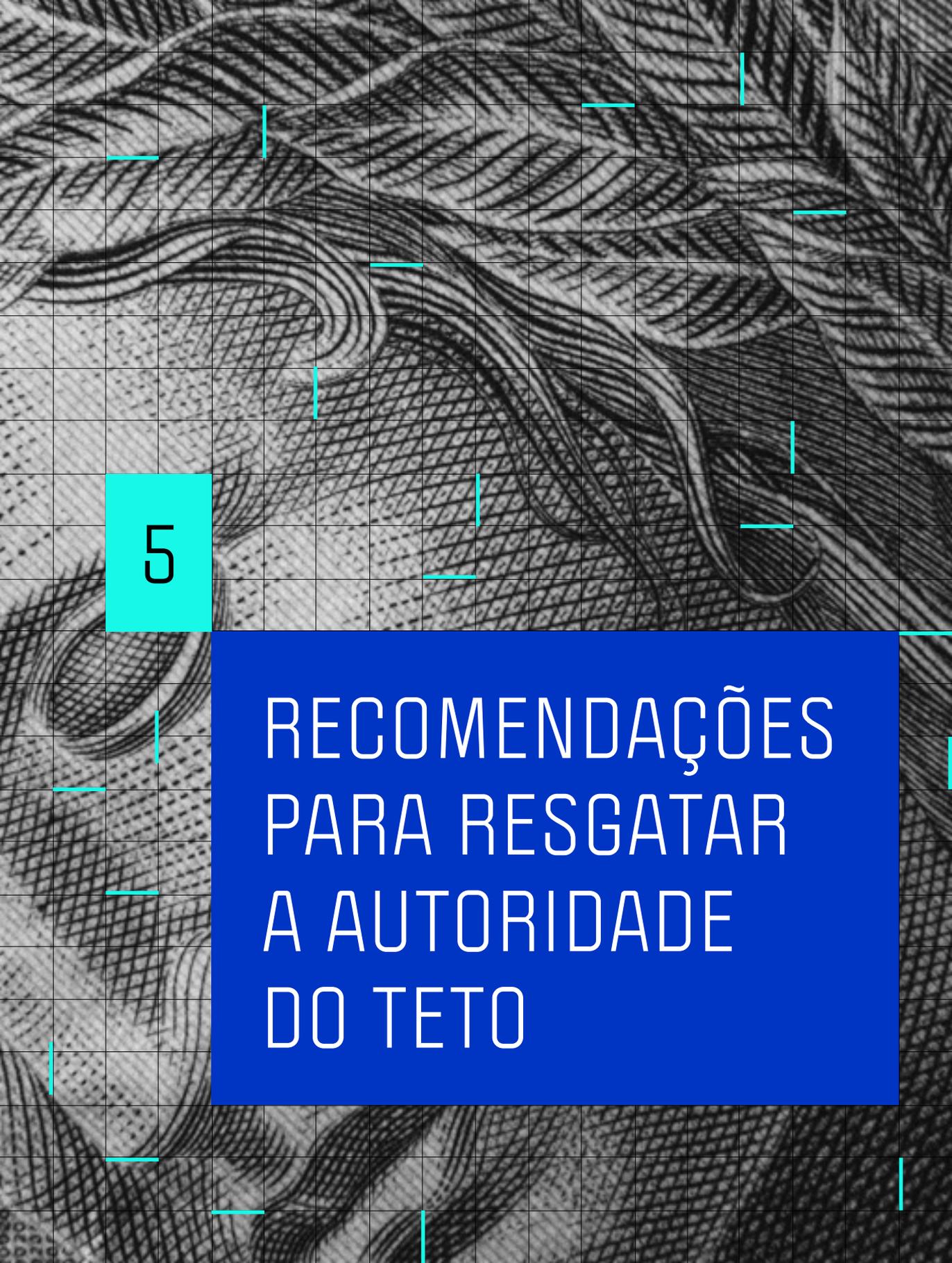


Buscando limitar esses ganhos e ainda gerar economia para os cofres públicos, a PEC Alternativa propõe limitar os pagamentos extratetos a um percentual de 30% dos subsídios dos ministros do STF.

No presente exercício, constatou-se que 63,7% dos magistrados receberam em 2023 penduricalhos que superaram o limite da PEC Alternativa. Nesse sentido, uma possível determinação de limitar esses pagamentos a 30% pode gerar uma substancial economia de recursos: R\$ 4,0 bilhões, considerando os dados relativos a 2023.

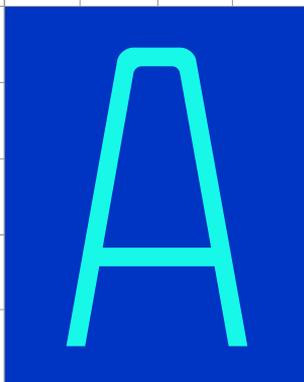
No entanto, é factível imaginar que esse limite de 30% do teto para o pagamento de verbas indenizatórias causará um estímulo para que os magistrados que não atingem esse montante pleiteiem o pagamento de adicionais até chegarem a esse patamar, em mais uma demonstração do conhecido fenômeno de que “o teto vira meta”. Nesse caso, colocando na conta os magistrados que receberam abaixo do limite de 30% de extrateto, uma eventual “corrida” a preencher essa diferença geraria um adicional de R\$ 938,4 milhões, tomando como referência o ano de 2023.

Assim, a proposta da PEC Alternativa de limitar os pagamentos extratetos a 30% teria, em tese, o potencial de reduzir as despesas com supersalários em R\$ 3,1 bilhões ao ano no Poder Judiciário.



5

# RECOMENDAÇÕES PARA RESGATAR A AUTORIDADE DO TETO



A análise dos dados sobre a remuneração dos servidores públicos, em que pesem as limitações metodológicas apontadas neste documento, indica alguns aspectos que deveriam nortear um adequado tratamento para a questão dos supersalários no funcionalismo brasileiro.

Em primeiro lugar, como se trata de um problema concentrado em poucas carreiras – principalmente magistratura e Ministério Público –, a regulamentação do teto e suas exceções deveria ser feita via emenda constitucional ou lei complementar, sob pena de tornarem-se inefetivas com o argumento de contrariarem o princípio da separação de poderes ou, no caso de estados e municípios, o pacto federativo.

Outra recomendação que pode ser extraída da pesquisa dos dados é que listar individualmente as exceções ao teto não é uma boa estratégia. Como se viu durante a tramitação do PL dos Supersalários, a ação de entidades representativas e sindicatos das carreiras que têm um maior poder de articulação e pressão levou a uma expansão exagerada das hipóteses de pagamentos que podem superar o valor dos subsídios dos ministros do STF.

A melhor alternativa parece ser propor, via emenda constitucional ou lei complementar, uma redação que abarque os pagamentos de qualquer natureza sob o teto constitucional.

Outra medida que se faz urgente é definir com mais rigor os contornos entre verbas indenizatórias e remuneratórias. Nos últimos anos, com o objetivo de evitar a aplicação do abate-teto e a cobrança de imposto de renda, as carreiras do Ministério Público e do Poder Judiciário criaram benefícios de natureza flagrantemente remuneratória (como as gratificações por acúmulo de funções) sob o disfarce de indenizações. Essa proliferação de verbas indenizatórias é uma das causas para o alto índice de magistrados, promotores e procuradores, com ganhos maiores do que ministros do STF, atualmente.

Uma contribuição que se considera necessária para coibir a destinação crescente de recursos para verbas indenizatórias seria ajustar a legislação tributária para incluir esse tipo de pagamento nas hipóteses de incidência do imposto de renda de pessoa física, o que reduziria a elisão fiscal e aumentaria a arrecadação federal.

Além disso, qualquer proposta que vise limitar os supersalários no serviço público brasileiro demandaria limitar a ampla discricionariedade com que os órgãos dos poderes Legislativo (incluindo os Tribunais de Contas), Judiciário e Ministério Público têm de criar administrativamente novas formas de remuneração para seus servidores e membros. O mesmo vale para a prerrogativa de se reconhecerem pagamentos retroativos, bem como a definição de juros de mora e índices de correção monetária.



Por fim, a proposta original para regular o extrateto no serviço público, o [PLS nº 449/2016](#) continha um dispositivo fundamental que acabou se perdendo durante a tramitação do PL dos Supersalários na Câmara dos Deputados. Trata-se de um comando para que, no prazo de um ano, todos os órgãos dos poderes e níveis federais instituíam um sistema integrado de divulgação de dados relativos às remunerações de servidores ativos, inativos e pensionistas.

Neste sentido, a moralização das remunerações no funcionalismo brasileiro, com a identificação dos casos de supersalários, só será alcançada quando houver a consolidação das bases de todos os órgãos, com uniformização de terminologias, amplo acesso e facilidade de manuseio desses dados.

6

# FONTES DOS DADOS

## Fontes dos Dados

Dados Abertos da Câmara dos Deputados

<https://dadosabertos.camara.leg.br/>

DadosJusBr

<https://dadosjusbr.org/>

Painel Estatístico de Pessoal do Poder Executivo Federal

<https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/painel-estatistico-de-pessoal>

Portal da Transparência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

<https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/>

Portal da Transparência do Poder Executivo Federal

<https://portaldatransparencia.gov.br/servidores>

REALIZAÇÃO

DEZEMBRO DE 2024



## Movimento Pessoas à Frente

DIRETORIA EXECUTIVA

*Jessika Moreira*

ADVOCACY E MOBILIZAÇÃO

*Ana Luisa Alvarenga*

*Luana Dratovsky*

*Lucas Porto*

COMUNICAÇÃO

*Alice Souza*

*Juliana Spotto*

*Paula Detoni*

CONHECIMENTO

*Eduardo Araujo Couto*

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

*Renata Oliveira*

ASSESSORIA GOVERNAMENTAL

E POLÍTICA

*Israel Batista*

ASSESSORIA DE IMPRENSA

\_ ANALÍTICA COMUNICAÇÃO

*Carlos Moura*

*Julia Rezende*

*Rení Tognoni*

NOTA TÉCNICA

REDAÇÃO, ANÁLISE

E PROCESSAMENTO DE DADOS

*Bruno Carazza*

PREPARAÇÃO E REVISÃO TEXTUAL

*Paulo Rocha Teixeira*

DIREÇÃO DE ARTE

*Carol Lusser*

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

*Alberto Lins*



Movimento  
Pessoas à Frente

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

[movimentopessoasafrente.org.br](http://movimentopessoasafrente.org.br)