A CORRIDA PARA ALÉM DO TETO:

Supersalários, verbas indenizatórias e a necessidade de resgate da autoridade constitucional

Movimento
Pessoas à Frente
JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

NOTA TÉCNICA | JUNHO DE 2025

SUMÁRIO

SOBRE O MOVIMENTO 3

INTRODUÇÃO 4

1 - A NECESSIDADE DE RESGATE DA AUTORIDADE DO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL 9

2 - IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DOS PAGAMENTOS EXTRATETO EM 2024 17

3 - A CORRIDA RECENTE PARA ALÉM DO TETO 24

4- COMO RESOLVER? CAMINHOS PARA UMA REGULAMENTAÇÃO EFETIVA 31

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

ACESSE A NOSSA BIBLIOTECA DE PUBLICAÇÕES EM:
movimentopessoasafrente.org.br/biblioteca/

INTRODUÇÃO

Os supersalários no serviço público se constituíram como um tema de natureza complexa no debate público a partir de uma questão central: como é possível que existam contracheques tão acima do chamado *teto remuneratório,* definido pela Constituição Federal?

Além disso, dada a propensão de alguns setores a críticas a um suposto tamanho excessivo do Estado, o fenômeno dos supersalários foi muitas vezes generalizado a todos os servidores públicos. Pesquisa Datafolha do Movimento Pessoas à Frente identificou, em 2023, que um a cada quatro brasileiros acreditava que todos ou a maioria dos funcionários públicos recebiam supersalários.[1]

O Movimento Pessoas à Frente buscou aprofundar o debate sobre o tema e, com base em dados e evidências, construir conhecimento sobre o grande problema dos supersalários no Brasil, ainda mais em um cenário no qual o Projeto de Lei 2.721/2021,

1 Conforme a pesquisa **Opinião dos brasileiros sobre funcionalismo público e lideranças** (2023). Disponível em:https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/opiniao-dos-brasileiros-sobre-funcionalismo-publico-e-liderancas/.

já aprovado na Câmara dos Deputados, que prometia resolvê-lo, na verdade o ampliava, como descoberto pela sociedade civil organizada.

Com o apoio do professor e pesquisador Bruno Carazza, a Nota Técnica *Além do Teto: Análises e Contribuições para o fim dos Supersalários,*[2] lançada em dezembro de 2024, identificou os dois aspectos centrais do fenômeno: a **sua abrangência** no serviço público e o **seu mecanismo de funcionamento.**

A abrangência dos salários acima do teto é muito menor do que um a cada quatro brasileiros dizia crer. Segundo a PNAD Contínua de 2023, apenas **0,06%**[3] dos servidores públicos receberam supersalários. Esse porcentual está concentrado em poucas carreiras, notadamente as que compõem o sistema de justiça — o estudo mostrou que **93% dos magistrados** e **91,5% dos promotores e procuradores do Ministério Público** receberam acima do teto constitucional, de R$ 46.366,19. Juntos, levaram a um impacto de **R$11,1 bilhões sobre o orçamento brasileiro em 2023.** 70% dos servidores públicos ganham até R$ 5 mil por mês. Nove em cada dez membros da magistratura receberam acima do teto em 2023.[4] O ganho médio mensal líquido de juízes neste mesmo ano foi de aproximadamente R$ 60 mil.[5]

2 Disponível em: https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/alem-do-teto/.

3 Dados da RAIS disponibilizados na plataforma República em Dados: https://republica.org/2023/09/06/metade-dos-servidores-publicos-recebe-salario-menor-ou-igual-a-3391-no-brasil/ .

4 Conforme Nota Técnica **Além do Teto..**, e estudo da Transparência Brasil em parceria com o República.org **PL 2.721/21 agrava supersalários no Judiciário ao estabelecer indevidamente como indenizatórios benefícios que custaram R$ 7 bi em 2024** , disponível em:https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/pl_dos_supersalarios.pdf

5 Conforme dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), disponíveis em: https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/

A compreensão acerca de seu mecanismo de funcionamento é fundamental para pensar em soluções efetivas: **a classificação inadequada de adicionais ao salário como indenizatórios,** justamente porque essa classificação não está abarcada pelo teto remuneratório e, além disso, é isenta de Imposto de Renda (IR).

Inadequada porque o recebimento de valores a título **de indenização deveria se restringir a verbas cuja natureza é reparatória a despesas incorridas no exercício da função pública. Em essência, são verbas eventuais, transitórias e que deveriam ser expressamente autorizadas em lei,** conforme outro estudo do Movimento Pessoas à Frente[6] produzido pelos juristas João Paulo Bachur, Elisa Amorim Boaventura e Maria Fernanda Teixeira.

Foi com esse conjunto de dados e evidências que o Movimento Pessoas à Frente demonstrou que **o PL 2.721/2021 não é adequado para resolver o problema dos supersalários no Brasil.**

Ele lista 32 exceções ao teto constitucional. Porém, **pelo menos 14 são classificadas incorretamente como indenizações, quando na verdade têm verdadeira natureza remuneratória.** A aprovação do referido projeto traria um **impacto orçamentário adicional de R$ 3,4 bilhões** já para o ano de 2025, considerando apenas **quatro exceções:** adicional de férias, gratificação por exercício cumulativo de ofícios, auxílio-alimentação e auxílio-saúde, todas **classificadas indevidamente como indenizatórias no PL 2.721/2021.**[7]

6 Nota Técnica **Supersalários e o teto constitucional: natureza das verbas indenizatórias e remuneratórias e o PL 2.721/2021.** Disponível em: https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/supersalarios-e-o-teto-constitucional/.

7 Classificação conforme a Nota Técnica **Supersalários e o teto constitucional: natureza das verbas indenizatórias e remuneratórias e o PL 2.721/2021.** O auxílio-alimentação pode ser corretamente classificado como indenizatório quando se trata de reembolso de alimentações específicas e comprovadas, sendo eventual e transitório.

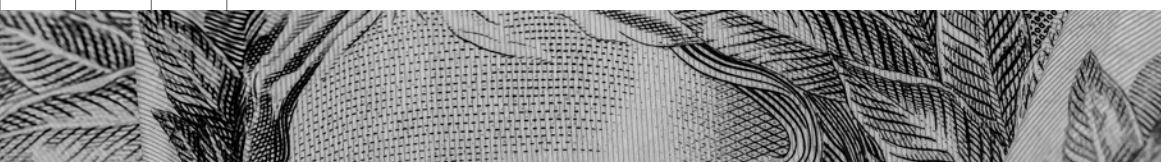
O projeto ainda tem potencial de gerar efeito cascata para outras carreiras, ampliando o impacto orçamentário e a desigualdade remuneratória dentro do serviço público.

Em coalizão que contempla dez organizações da sociedade civil,[8] o Movimento Pessoas à Frente vem buscando alertar acerca dos perigos do PL 2.721/2021 e construir uma solução alternativa que, de fato, promova o primeiro passo em direção a uma política remuneratória mais justa no serviço público brasileiro.

É nesse espírito que este documento é escrito. O objetivo é atualizar os dados já construídos e trazer novas evidências sobre os efeitos perversos dos supersalários no serviço público, apontando, ao fim, os melhores caminhos para uma regulamentação efetiva. As próximas seções apresentam, de maneira breve, um histórico das tentativas de impor a autoridade do teto constitucional, além de dados do ano de 2024 sobre o impacto orçamentário dos pagamentos extrateto. Destacamos a recente corrida para além do teto a partir dos auxílios e benefícios acoplados aos subsídios básicos, que, juntos, ultrapassam o limite remuneratório O que torna essa ação possível é a classificação indevida de verbas como indenizatórias e a opacidade como elas são aprovadas e divulgadas.

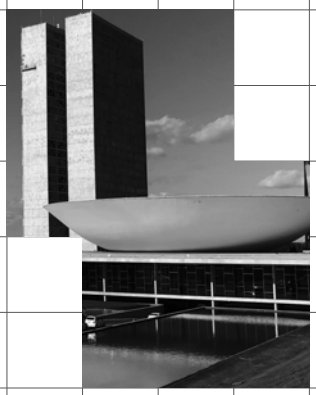
Queremos o cumprimento da regra do teto constitucional como medida em prol da redução das desigualdades no setor público e da valorização das pessoas que constroem e implementam os serviços e políticas públicas no Estado brasileiro.

8 Confira o **Manifesto pelo fim dos supersalários**, assinado pelas dez organizações em: https://movimentopessoasafrente.org.br/manifesto-pelo-fim-dos-supersalarios/. Em 28/6/2025, as mesmas entidades publicaram artigo em conjunto na Folha de São Paulo Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2025/06/combater-os-supersalarios-e-agenda-prioritaria.shtml.



1

A NECESSIDADE DE RESGATE DA AUTORIDADE DO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL



Desde 1988, a Constituição Federal se preocupou em estabelecer o limite máximo para a remuneração no setor público brasileiro. O texto original do inciso XI, do art. 37, previa que lei de cada uma das esferas fixasse esse limite, considerando que ele não poderia ultrapassar, no âmbito de cada um dos poderes, os valores percebidos como remuneração, "em espécie, a qualquer título", por membros do Congresso, Ministros de Estado e Ministros do STF (e seus correspondentes nos entes subnacionais). Na esfera federal, foi editada a Lei 8.448/1992.

Havia, ainda, regra importante de transição para a nova ordem constitucional, estabelecida no art. 17 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

> *Art. 17. Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição, serão* ***imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes****, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.*

Imediatamente após a promulgação da CF, as novas normas começaram a ser testadas. Um exemplo é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 14, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros. Em 1989 o STF entendeu que "vantagens pessoais (adicionais por tempo de serviço)" estariam excluídas do limite de remuneração.

Desde de 1988, foram feitas quatro alterações significativas na CF para reforçar a vontade original de se ter um limite máximo de remuneração no setor público brasileiro e evitar que os penduricalhos furassem o limite e fizessem letra morta da regra. Essa trajetória de quase 40 anos diz muito sobre os erros e acertos que devem ser observados.

A primeira reforma constitucional sobre o tema envolveu a criação do teto constitucional, tal como o conhecemos. Ela ocorreu no âmbito da Reforma Administrativa materializada pela Emenda Constitucional (EC) 19/1998. Uma nova redação foi aprovada para o art. 37, XI:

> *XI – **a remuneração e o subsídio** dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, **incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.***

Pela nova redação, nenhum servidor poderia receber mais do que recebe Ministro do STF, seja a que título fosse. Ou seja, com a EC 19/1998, o teto foi unificado e passou a valer para todo o serviço público, em todas as esferas federativas. Ao mesmo tempo, a mesma EC 19 criou a figura do subsídio, com a inclusão do § 4º, no art. 39, da Constituição.

Seu objetivo foi centralizar e dar transparência em matéria remuneratória ao estabelecer que, independentemente da classificação das verbas, os membros de poder receberiam em uma única parcela (o subsídio):

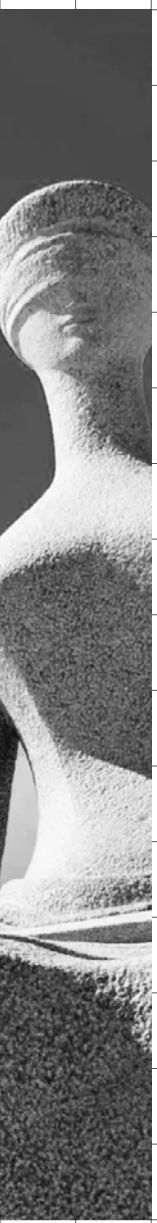
> *§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais* ***serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI***

A EC 19/1998, para reforçar o disposto nas alterações que fez na Constituição Federal, ainda ressaltou:

> *Art. 29. Os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos da aposentadoria e pensões* ***e quaisquer outras espécies remuneratórias*** *adequar-se-ão, a partir da promulgação desta Emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal,* ***não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título.***

A segunda reforma constitucional ocorreu cinco anos depois, por meio da EC 41/2003. O objetivo era o mesmo: evitar vazamentos no relativamente recém-regulamentado teto constitucional e tentar impedir o descumprimento do teto.

A estratégia foi similar: deixar ainda mais claro que todas as verbas adicionais a salários se submetem ao teto remuneratório, isto é, vantagens pessoais e de qualquer outra natureza. Para tal, o art. 37, XI, foi modificado novamente (cuja redação se mantém até hoje). Por um lado, a nova redação estabeleceu um teto específico para cada ente



federado e cada poder (subteto); por outro, expressamente submeteu ao teto o Ministério Público, Procuradores e Defensores Públicos.

Basicamente, o que levou à nova redação foi avaliação de que deveria ser reforçada a regra do teto, cujo cumprimento ainda era (e é) um desafio:

> *XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal,* ***aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.***

A terceira reforma constitucional foi feita pela EC 47/2005, que incluiu o § 11, no art. 37, da CF, cuja redação era a seguinte:

> *§ 11.* ***Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.***

A discussão sobre o conceito de "parcelas de caráter indenizatório" é central, e pode ser encontrada em mais detalhes na já citada *Nota Técnica Supersalários e o Teto Constitucional: Natureza das Verbas Indenizatórias e Remuneratórias* e o PL. nº 2.721/2021.[9] A CF, corretamente, passou a prever que gastos incorridos no exercício da função pública deveriam ser ressarcidos a todos os servidores e, consequentemente, deveriam ser exceção ao teto constitucional.

9 Disponível em: https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/supersalarios-e-o-teto-constitucional/

Contudo, como já noticiado amplamente em publicações e notas técnicas do Movimento Pessoas à Frente, estudos de outras organizações da sociedade civil e da academia, na imprensa e, ainda, em outros instrumentos, **a classificação indevida de verbas remuneratórias como indenizatórias tem sido o subterfúgio encontrado, fundamentalmente no sistema de justiça, para não fazer cumprir o teto constitucional.**

Por fim, a quarta e última alteração constitucional foi via EC 135/2024, que trouxe nova redação para o art. 37, § 11. Foi incluído trecho final no dispositivo, nos seguintes termos:

> *§ 11 Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas* ***em lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos.***

A proposta original da PEC era que a lei referida no § 11 fosse lei complementar. Contudo, na redação aprovada essa exigência foi suprimida. A redação também não incorporou proposta de emenda submetida no plenário do Senado que fazia expressa menção à vedação de interpretação administrativa sobre a classificação de auxílios, de quaisquer dos poderes.

O desafio do momento é o desenho dessa lei ordinária a que se refere o § 11 do art. 39, cuja utilidade é vir a definir quais são as parcelas que podem ser classificadas como de caráter indenizatório. A aposta é que as que não vierem a ser listadas na norma serão, automaticamente, classificadas como remuneratórias e, consequentemente, encontrarão limite no teto constitucional.

Sem essa definição em lei de caráter nacional, a ser aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente

autônomos (como o CNJ e Conselho Nacional do Ministério Público), leis locais e decisões administrativas dos órgãos ligados à carreiras do sistema de Justiça, continuarão a se beneficiar de um ambiente político que não tem qualquer incentivo para fazer cumprir o teto constitucional.

Rendimentos acima de R$ 46.366,19 no setor público geram as seguintes consequência negativas ao Estado brasileiro:

- **impacto fiscal e sustentabilidade orçamentária:** o alto impacto orçamentário resultante dos pagamentos extrateto está evidente, com cifras bilionárias a cada ano, e em crescimento vertiginoso, como mostram as próximas seções;
- **ampliação da desigualdade remuneratória no setor público:** apenas 0,06% (PNADc, 2022) dos servidores públicos, concentrados no sistema de justiça, recebem regularmente rendimentos acima do teto a partir das verbas indevidamente classificadas como indenizatórias. Isso ocasiona problemas sérios na gestão de pessoas, com reflexos diretos na eficiência e na efetividade da gestão pública;
- **efeito desmoralizante na legitimidade do Estado:** 93% da população brasileira é contra pagamentos de auxílios acima do teto constitucional, segundo pesquisa Datafolha feita a pedido do Movimento Pessoas à Frente[10].

O resumo do histórico de corrida para além do teto e das tentativas de regulamentação desde 1988 nos indicam que apenas a partir da conceituação adequada (a ser feita por lei de caráter nacional) do que é, de fato, indenizatório, e a consequente vedação a todo e qualquer auxílio que não esteja neste crivo, será possível cumprir a autoridade do teto constitucional, com economia de dezenas de bilhões de reais anuais para o orçamento público, diminuição nas desigualdades remuneratórias entre os servidores e a reconquista da legitimidade desta peça fundamental do ordenamento constitucional do Estado brasileiro.

10 Disponível em: https://movimentopessoasafrente.org.br/pesquisa-mostra-que-93-dos-brasileiros-sao-contra-supersalarios-de-servidores/.

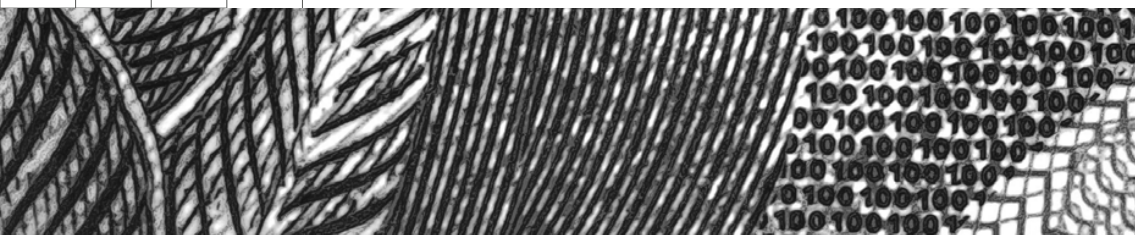
2

IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DOS PAGAMENTOS EXTRATETO EM 2024

Esta seção se ancora na mesma metodologia da Nota Técnica *Além do Teto: Análises e Contribuições para o fim dos Supersalários*[11] para viabilizar uma comparação robusta do impacto orçamentário dos pagamentos extrateto realizados entre 2023 e 2024.

Vale ressaltar que, assim como no exercício realizado para 2023, as dificuldades de dimensionar o volume de gastos além do teto permanecem. Além do número alto de categorias de verbas adicionais aos salários existentes, estas não são padronizadas; cada tribunal, por exemplo, tem as próprias particularidades na identificação de benefícios.

11 Disponível em: https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/alem-do-teto/



Nesse sentido, é relevante o estudo da Transparência Brasil, realizado em parceria com o República.org,[12] que identificou e reclassificou 3,3 mil nomenclaturas distintas nas bases de dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 60 categorias.

As bases de dados do MP são de acesso ainda mais difícil. Além da falta de um portal unificado, a Resolução 281 de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), estabeleceu a obrigatoriedade de identificação pessoal para acessar dados referentes às remunerações de seus membros.[13]

Houve tentativa recente de tornar ainda mais inacessíveis os dados remuneratórios tanto de magistrados quanto de membros do Ministério Público MP, por meio de um dispositivo inserido no PL 4.015/2023 que tratava de medidas de proteção ao risco inerente ao trabalho dessas carreiras. Seu art. 9º tentou fixar que o tratamento de dados pessoais de juízes, promotores, membros e procuradores deveria levar em conta suposto risco inerente à função que desempenham, estabelecendo punições ao que chamaram de "vazamentos ou acessos não autorizados".

Felizmente, coalizão de 12 organizações da sociedade civil, incluindo o Movimento Pessoas à Frente, assinaram carta ao presidente Lula solicitando o veto a esses dispositivos — o que foi realizado,[14] impedindo que a opacidade e a falta de transparência, já grandes, fossem ainda maiores.

12 **PL 2.721/21 agrava supersalários no Judiciário ao estabelecer indevidamente como indenizatórios benefícios que custaram R$ 7 bi em 2024.** Disponível em: https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/pl_dos_supersalarios.pdf

13 Atoji, Marina. **Integrantes do MP impõem obstáculos à divulgação de salários.** Poder 360, 22/1/2025. Disponível em: https://www.poder360.com.br/opiniao/integrantes-do-mp-impoem-obstaculos-a-divulgacao-de-salarios/.

14 Disponível em: https://movimentopessoasafrente.org.br/organizacoes-pedem-veto-presidencial-a-pl-que-reduz-transparencia-sobre-supersalarios/.

Mesmo assim, **a falta de transparência e a grande volatilidade dos dados dos MPs impossibilitou uma análise com robustez minimamente suficiente, mesmo por meio dos dados compilados pela excelente plataforma** DadosJusbr.[15] As análises serão realizadas, portanto, levando em consideração os dados dos magistrados brasileiros, como já adiantado, oriundos do CNJ e compilados por Bruno Carazza.

Isso não significa, de forma alguma, que a prática dos supersalários viabilizada pelos penduricalhos tenha cessado ou diminuído nos MPs. Notícia de 22 de junho de 2025, por exemplo, revelou, via Lei de Acesso à Informação a pedido da *Folha de S.Paulo*, que o MP-SP, sozinho, acumula um **passivo estimado em R$ 6 bilhões retroativos a serem pagos a seus membros — valor esse maior do que o próprio orçamento do MP paulista para 2025, de R$ 4 bilhões.** Em cálculo realizado pela *Folha*, se fossem divididos entre todos os 2.811 procuradores e promotores, os valores a receber de cada um deles seria de R$ 2,13 milhões[16].

Em 2023, como já divulgado na Nota Técnica anterior, foram pelo menos R$ 11,1 bilhões com pagamentos além do teto constitucional para magistrados e membros do MP. No caso específico dos magistrados, base comparativa deste trabalho, o impacto havia sido de R$ 7,05 bilhões.

15 Disponível em: https://dadosjusbr.org/.

16 Oliveira, Arthur Guimarães. **MP-SP estima R$ 6 bilhões em passivos e prevê penduricalhos sem fim a promotores.** Folha de S.Paulo, 22/6/2025. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/06/mp-sp-estima-r-6-bilhoes-em-passivos-e-preve-penduricalhos-sem-fim-a-promotores.shtml

Conforme a tabela 1 abaixo, e seguindo a mesma metodologia, **é possível constatar que o valor referente aos magistrados subiu para R$ 10,5 bilhões, um aumento de 49,34%. Essa expansão é dez vezes a inflação no mesmo período, que foi de 4,83% (IPCA).**

TABELA 1 – COMPARATIVO DO IMPACTO DOS PAGAMENTOS EXTRATETO PARA O JUDICIÁRIO ENTRE 2023 E 2024

2023	2024	VARIAÇÃO
R$ 7.057.797.965,18*	R$ 10.540.315.047,83**	49,34%

Fontes: *dados disponibilizados por Bruno Carazza, provenientes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*

* Dados referentes a todos os tribunais do País, exceto TJ-PI.

** Dados referentes a todos os tribunais do País, exceto TJPR (agosto), TRF3 (fevereiro, abril e setembro) e TRF6 (dezembro), TRT10 (outubro), TREAM (janeiro), TRECE (maio), CNJ (agosto), TJMSP (agosto), TREAL (agosto), TREAP (agosto), TREPB (agosto), TRERR (maio e agosto) e TSE (dezembro)

17 Fonte: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html

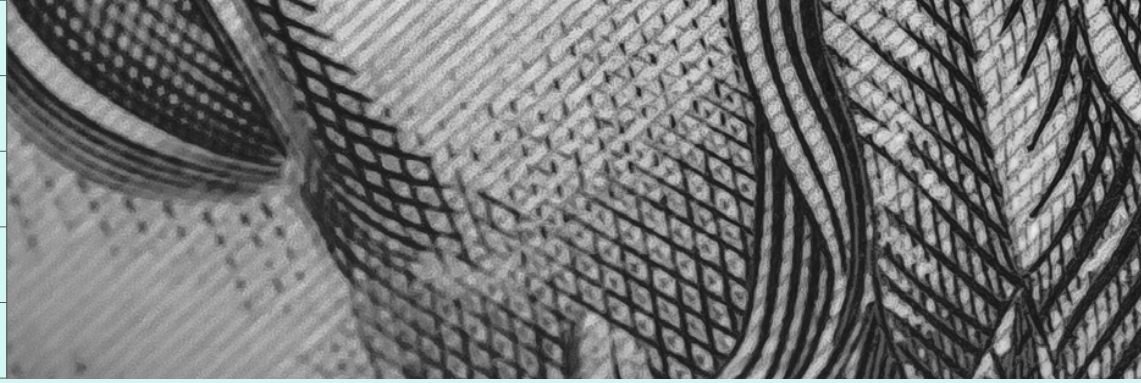


TABELA 2 – COMPARATIVO DO IMPACTO DOS PAGAMENTOS EXTRATETO PARA O JUDICIÁRIO EM 2024, POR CATEGORIA

CATEGORIA	2024
Justiça Comum***	R$ 8.307.217.047,98
Justiça Federal****	R$ 557.897.772,89
Justiça Trabalhista*****	R$ 1.491.852.466,57
Tribunais Superiores, Conselhos, Justiça Eleitoral e Justiça Militar*******	R$ 183.347.760,39
TOTAL	R$ 10.540.315.047,83

Fontes: dados disponibilizados por Bruno Carazza, provenientes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Considerações sobre os dados de 2024

*** Exceto TJPR (agosto)

**** Faltam dados do TRF3 (fevereiro, abril e setembro) e TRF6 (dezembro)

***** Exceto TRT10 (outubro)

****** Faltam dados de TREAM (janeiro), TRECE (maio), CNJ (agosto), TJMSP (agosto), TREAL (agosto), TREAP (agosto), TREPB (agosto), TRERR (maio e agosto) e TSE (dezembro)

O valor em relação aos magistrados é condizente com o já referido estudo recentemente lançado em parceria entre a Transparência Brasil e o República.org, mesmo partindo de métodos um pouco diferentes. As organizações chegaram ao valor de R$ 10,5 bilhões em 2024 a título de benefícios indenizatórios, exatamente o mesmo número aqui calculado para os órgãos do Judiciário.[18]

Esse aumento, em ritmo acelerado, está concentrado nos últimos anos. Para poder bem observar a corrida para além do teto, exploramos também dados mais detalhados sobre subsídios, rendimentos e verbas adicionais ao salário para os magistrados, apresentadas na próxima seção.

18 PL 2.721/21 agrava supersalários no Judiciário ao estabelecer indevidamente como indenizatórios benefícios que custaram R$ 7 bi em 2024. Disponível em: https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/pl_dos_supersalarios.pdf.

3

A CORRIDA RECENTE PARA ALÉM DO TETO

E

Em análise recente realizada na coluna do *Valor Econômico*,[19] Bruno Carazza apresentou dados alarmantes da trajetória recente dos subsídios e rendimentos líquidos no Judiciário.

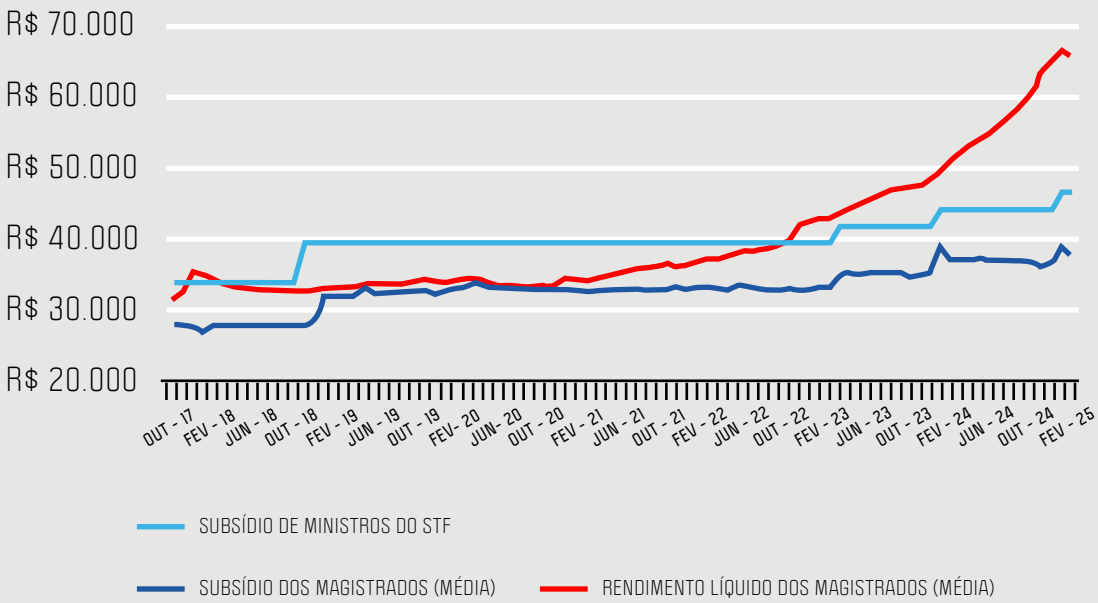
Como vimos na primeira seção, o subsídio, criado pela Emenda Constitucional 19/1998, é o nome dado ao salário-base recebido, por exemplo, por magistrados. O maior subsídio do setor público é o parâmetro da União para o teto constitucional, que, desde fevereiro de 2025, é de R$ 46.366,19. Contudo, os rendimentos líquidos representam o que é, de fato, recebido a cada mês, englobando todo o valor percebido pelo indivíduo.

A diferença entre esses rendimentos e suas variações no tempo mostram o impacto negativo dos penduricalhos, visto que a diferença entre o subsídio e o valor final são justamente os adicionais remuneratórios e indenizatórios.

19 Carazza, Bruno. **Supersalários, o teto caído e a proposta de dúplex.** Valor Econômico, 31/03/2025.
Disponível em: https://valor.globo.com/politica/coluna/supersalarios-o-teto-caido-e-a-proposta-de-duplex.ghtml

Os dados, reproduzidos no Gráfico 1 abaixo, são alarmantes. Há um crescimento exponencial nos rendimentos líquidos médios dos magistrados, impulsionado por adicionais, principalmente verbas indenizatórias. Isso acontece porque a diferença entre o subsídio dos magistrados (em verde) e o rendimento líquido médio (em vermelho) se deu de tal forma que, a partir de setembro de 2022, este último acabou ultrapassando o próprio teto constitucional — que, vale lembrar, é o subsídio dos ministros do STF.

GRÁFICO 1 — REMUNERAÇÃO BÁSICA (SUBSÍDIO) E RENDIMENTOS LÍQUIDOS NO JUDICIÁRIO



Fonte: *elaborado a partir dos dados disponibilizados por Bruno Carazza, provenientes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).*

20 Transparência Brasil. **MP e Judiciário usam simetria para desvirtuar benefício, driblar o teto constitucional e aumentar salários em até 1/3.** Disponível em: https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/licencacompensatria.pdf. Resolução nº 528 CNJ, de 20/10/2023. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5298.

Em destaque a seguir, os aumentos tanto para os subsídios básicos como para os rendimentos líquidos entre 2023 e 2024, comparados com a inflação no mesmo período.

Em 2023, o subsídio básico médio dos magistrados foi de R$ 34.370,11.

Em 2024, esse subsídio médio subiu para R$ 36.741,96 — um aumento de 6,9% em relação a 2023, pouco acima da inflação no mesmo período, de 4,83% (IPCA).

Há dois pontos centrais de destaque: a proximidade entre o subsídio médio e o teto constitucional, visto que o valor representa 83,5% do limite remuneratório. Isso significa que um juiz no início de carreira já está, praticamente, no topo de sua remuneração permitida por lei. É necessário, desta forma, uma reflexão crítica sobre as carreiras do sistema de justiça, para que os degraus da carreira não sejam potencializadores das desigualdades socioeconômicas.

Além deste aspecto, o fator mais relevante é a diferença entre o subsídio médio e o rendimento líquido médio. A magnitude do impacto das verbas indenizatórias e sua intensificação em 2024 podem ser vistas quando analisamos justamente a relação entre estas variáveis e sua variação no tempo.

Em 2023, o rendimento líquido médio dos magistrados foi de R$ 45.050,50

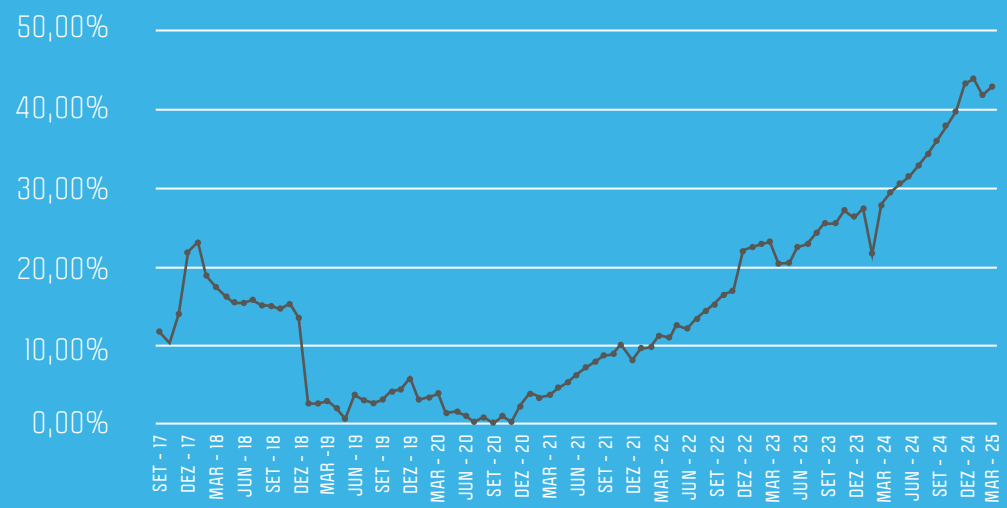
Em 2024, esse rendimento médio subiu para R$ 54.941,80 — um aumento de 21,95%, quase cinco vezes a inflação no mesmo período, de 4,83% (IPCA).

Em fevereiro de 2025, o valor atingiu o seu máximo na série histórica — R$ 66.431,76, valor 32% acima da inflação (IPCA) acumulada desde o início da série histórica apresentada, isto é, 2017.

Diante do fato de que os rendimentos líquidos médios subiram muito mais do que os subsídios nos últimos anos — e especificamente nos anos de 2023 e 2024, com uma diferença de 15 pontos porcentuais (p.p.) —, é possível concluir que **os adicionais aos salários têm crescido exponencialmente. Além disso, o fato de os rendimentos líquidos terem ultrapassado, por larga margem, o valor de R$ 46.366,19 (teto constitucional) mostra o papel central de verbas classificadas como indenizatórias para essa expansão vertiginosa.**

Portanto, outra forma de olhar para esse fenômeno e sua trajetória no tempo é verificar o porcentual dos adicionais que compõem o rendimento líquido dos magistrados, no gráfico abaixo. O porcentual começa a série histórica, em setembro de 2017, com 11,8%; caem para o mínimo da série histórica, em maio de 2019, com apenas 0,8%; **e sobem para um patamar acima de 30% desde maio de 2024, tendo o seu pico em janeiro de 2025, com 43,67%.**

GRÁFICO 2 – HISTÓRICO DO PORCENTUAL DE ADICIONAIS AO SUBSÍDIO QUE COMPÕEM O RENDIMENTO LÍQUIDO MÉDIO DOS MAGISTRADOS

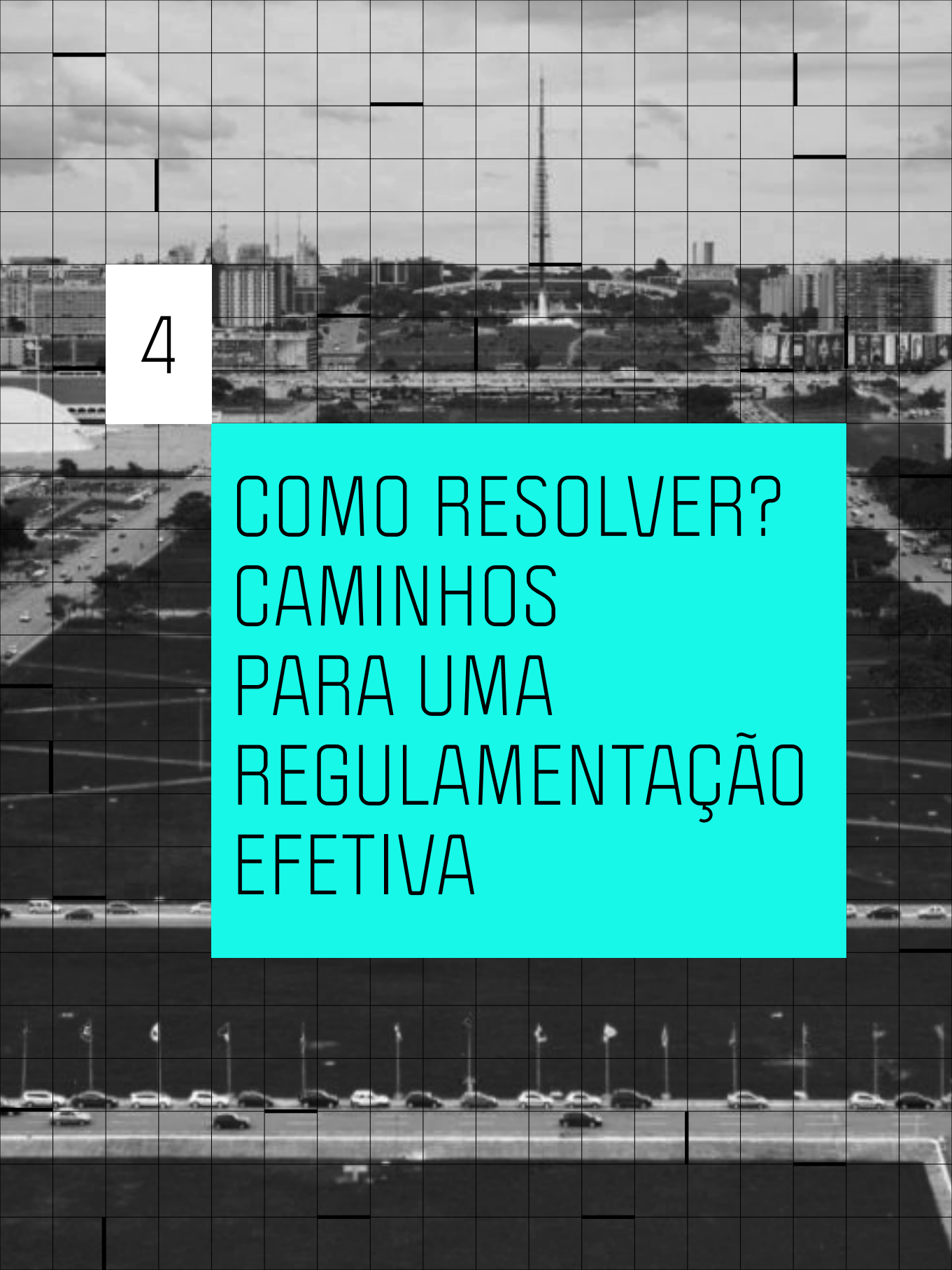


Fonte: *elaborado a partir dos dados disponibilizados por Bruno Carazza, provenientes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).*

Os dados acima reforçam que, mais uma vez, o Brasil se depara com uma corrida para além do teto, talvez a mais acirrada e mais bem-estruturada na trajetória recente da nossa democracia que, para além do impacto orçamentário, expõe a opacidade das informações remuneratórias do sistema de justiça e as mazelas da "lei do mais forte". Ao mesmo tempo, a consciência gerada pelos diversos estudos, matérias e reportagens recentes abre a oportunidade de construir, a sério, uma solução efetiva para o fenômeno dos penduricalhos, geradores de supersalários a uma parcela pequena dos servidores públicos brasileiros.

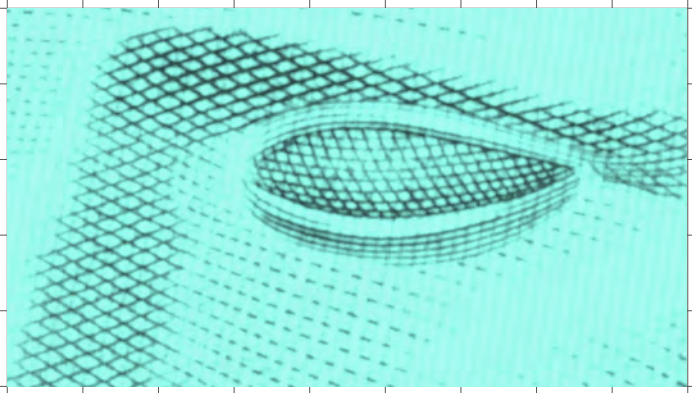
O caminho para tal está pavimentado com base no diagnóstico já consensual no debate público: é preciso frear o uso da classificação indevidamente realizada como indenizatória de adicionais aos salários dessa pequena parcela

concentrada no sistema de Justiça. Na próxima seção, frisamos os elementos essenciais que devem constar na regulamentação que deve ser proposta se o objetivo for retomar a autoridade do teto constitucional.



4

COMO RESOLVER? CAMINHOS PARA UMA REGULAMENTAÇÃO EFETIVA



O Movimento Pessoas à Frente estabeleceu pontos essenciais, na forma de um manifesto[21] para uma regulamentação que combata os supersalários, em coalizão de 10 organizações da sociedade civil que estão alinhadas na defesa da autoridade do teto constitucional como pilar fundamental de uma política remuneratória mais justa no setor público, que combata privilégios, mitigue desigualdades e promova mais efetividade no Estado brasileiro: Fundação Tide Setúbal, Transparência Brasil, Plataforma Justa, Instituto Democracia e Sustentabilidade, Movimento Brasil Competitivo, Pacto Nacional pelo Combate às Desigualdades, República.org, Associação Livres, e Centro de Liderança Pública.

21 Disponível em: https://movimentopessoasafrente.org.br/manifesto-pelo-fim-dos-supersalarios/

As diretrizes a seguir são baseadas em dados e evidências, como as apresentadas aqui, e tem o intuito central de corrigir a distopia remuneratória ocasionada pela série de benefícios, auxílios e demais parcelas indevidamente classificadas como indenizatórias que ocasionam privilégios às poucas carreiras que viabilizam o seu recebimento, muitas vezes por força de decisões administrativas.

O PL 2.721/2021 legitima e dá força a *penduricalhos*. É fundamental que haja mais isonomia com respeito ao cumprimento do teto constitucional em todo o Estado brasileiro. E, para tal, as 9 medidas sugeridas são indispensáveis para uma proposta que, de fato, combata os supersalários:

1. Uma proposição legislativa deve classificar, de maneira adequada, em verbas remuneratórias e indenizatórias todos os adicionais eventualmente recebidos.
2. Para as verbas indenizatórias, cujo ordenamento jurídico permite que ultrapassem o teto, é essencial que a classificação atenda a três critérios básicos:
    a. devem ter natureza reparatória, ressarcindo o servidor de despesas incorridas no exercício da função pública;
    b. devem ter caráter eventual e transitório, não sendo incorporada em bases mensais, devendo possuir um horizonte temporal limitado, e requerendo análise caso a caso;
    c. devem ser expressamente criadas em lei, não podendo ser instituídas por ato administrativo.
3. Aplicação correta das hipóteses de incidência de imposto de renda de pessoa física, reduzindo a elisão fiscal e aumentando a arrecadação federal.
4. O estabelecimento de mecanismos robustos de governança e transparência, ativa e passiva, sobre a remuneração no serviço público.
5. A necessidade de lei aprovada no Congresso Nacional para a criação e gestão de qualquer adicional ao salário, seja remuneratório ou indenizatório.

6. A extinção das verbas indevidamente classificadas como indenizatórias e sua automática transformação em remuneratórias.
7. A vedação da vinculação remuneratória automática entre subsídios de agentes públicos, congelando o atual efeito cascata.
8. O enquadramento da autorização de pagamento de verbas remuneratórias acima do teto, sem amparo legislativo expresso, como improbidade administrativa.
9. A criação de um mecanismo de barreira, com critérios razoáveis e transparentes, para o pagamento de verbas retroativas, incluindo um limite temporal, para não permitir pagamentos retroativos a longos períodos.

Por fim, como 10° aspecto essencial para o combate a privilégios no setor público, é preciso vedar a concessão de benefícios, também em sua maioria concentrados no sistema de justiça, como as férias de 60 dias concedidas e muitas vezes transformadas em pecúnia, dada a sua extensão; adicionais e licenças referentes a tempo de serviço; aposentadoria compulsória como modalidade de punição, que preserva os rendimentos e adicionais ao punido; e ainda outras como gratificações por exercício cumulativo de ofícios.

O Brasil se encontra em um momento oportuno para uma concertação nacional em torno da efetividade do Estado. O Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa da Câmara dos Deputados é uma dessas iniciativas, assim como outras, que podem servir a esse propósito.[22] Nesse escopo, além de ser importante que a discussão seja pautada para o aprimoramento dos serviços e das políticas públicas por meio da estratégica gestão de pessoas, é fundamental o enfrentamento de distorções e privilégios.

22 Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/57a-legislatura/grupo-de-trabalho-sobre-a-reforma-administrativa/outros-documentos/Premissasreformaadministrativo_v131.pdf

Neste sentido, mais imprescindível ainda é destacar que este combate a excessos deve ser para todos os Poderes. Isto é, o referido GT tem a oportunidade de apresentar medidas que promovam esse ajuste nas carreiras que concentram os penduricalhos, sobretudo no sistema de justiça, mas também deverá olhar para a própria Casa em busca de medidas para maior eficiência, equidade e racionalidade.

FICHA TÉCNICA

REALIZAÇÃO

Movimento
Pessoas à Frente
JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

JUNHO DE 2025

DIRETORIA EXECUTIVA

Jessika Moreira

ASSESSORIA DE IMPRENSA

Analítica Comunicação

ADVOCACY E MOBILIZAÇÃO

Luana Dratovsky
Lucas Porto

REVISÃO TÉCNICA

Eduardo Araujo Couto
Vera Monteiro
Bruno Carazza

COMUNICAÇÃO

Alice Souza
Paula Detoni

PREPARAÇÃO E REVISÃO TEXTUAIS

Flávia Marques

CONHECIMENTO

Eduardo Araujo Couto

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Leonardo Araujo Couto

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Renata Oliveira

AGRADECIMENTO PELA DISPONIBILIZAÇÃO DOS DADOS

Bruno Carazza

CONSULTORIA POLÍTICA GOVERNAMENTAL

Israel Batista

FALE COM O MOVIMENTO! contato@pessoasafrente.org.br movimentopessoasafrente.org.br

Movimento Pessoas à Frente

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO