

SUPERSALÁRIOS NO SERVIÇO PÚBLICO:

SOLUÇÕES ECONÔMICAS,
JURÍDICAS E DE GESTÃO



**Movimento
Pessoas à Frente**

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

NOTA TÉCNICA | MARÇO DE 2026

REALIZAÇÃO

Movimento Pessoas à Frente

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE

DIRETORA EXECUTIVA

Jessika Moreira

ADVOCACY E MOBILIZAÇÃO

Lucas Porto

COMUNICAÇÃO

Marina Cipolla

CONHECIMENTO

Eduardo Araujo Couto

DESENVOLVIMENTO

INSTITUCIONAL

Renata Oliveira

RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E

CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Lana Brito

ASSESSORIA GOVERNAMENTAL

E POLÍTICA

Israel Batista

ASSESSORIA DE IMPRENSA

Análítica Comunicação

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Camila Ribeiro

Brasil, 2026

✉ contato@movimentopessoasafrente.org.br

📍 movimentopessoasafrente.org.br

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



Este trabalho está sob a licença [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Mediante atribuição de crédito à organização autora, pode ser copiado e redistribuído em qualquer suporte ou formato; remixado e adaptado para qualquer fim, inclusive comercial (nestes casos, as alterações feitas devem ser indicadas).

SOBRE OS AUTORES



Marcos Mendes é economista, com mestrado pela Universidade de Brasília e doutorado pela USP. Servidor de carreira da Consultoria Legislativa do Senado desde 1995, é especialista em finanças públicas, política fiscal e economia do setor público. Atualmente, é pesquisador associado no Insper.

Foi chefe da Assessoria Especial do Ministério da Fazenda entre 2016 e 2018, participando da formulação de reformas econômicas relevantes, como o teto de gastos e a reforma da previdência. Atuou também no Banco Central e no Tesouro Nacional.

É colunista da Folha de S. Paulo e autor de diversos livros e estudos sobre economia brasileira, com foco em crescimento, reformas e gestão fiscal.



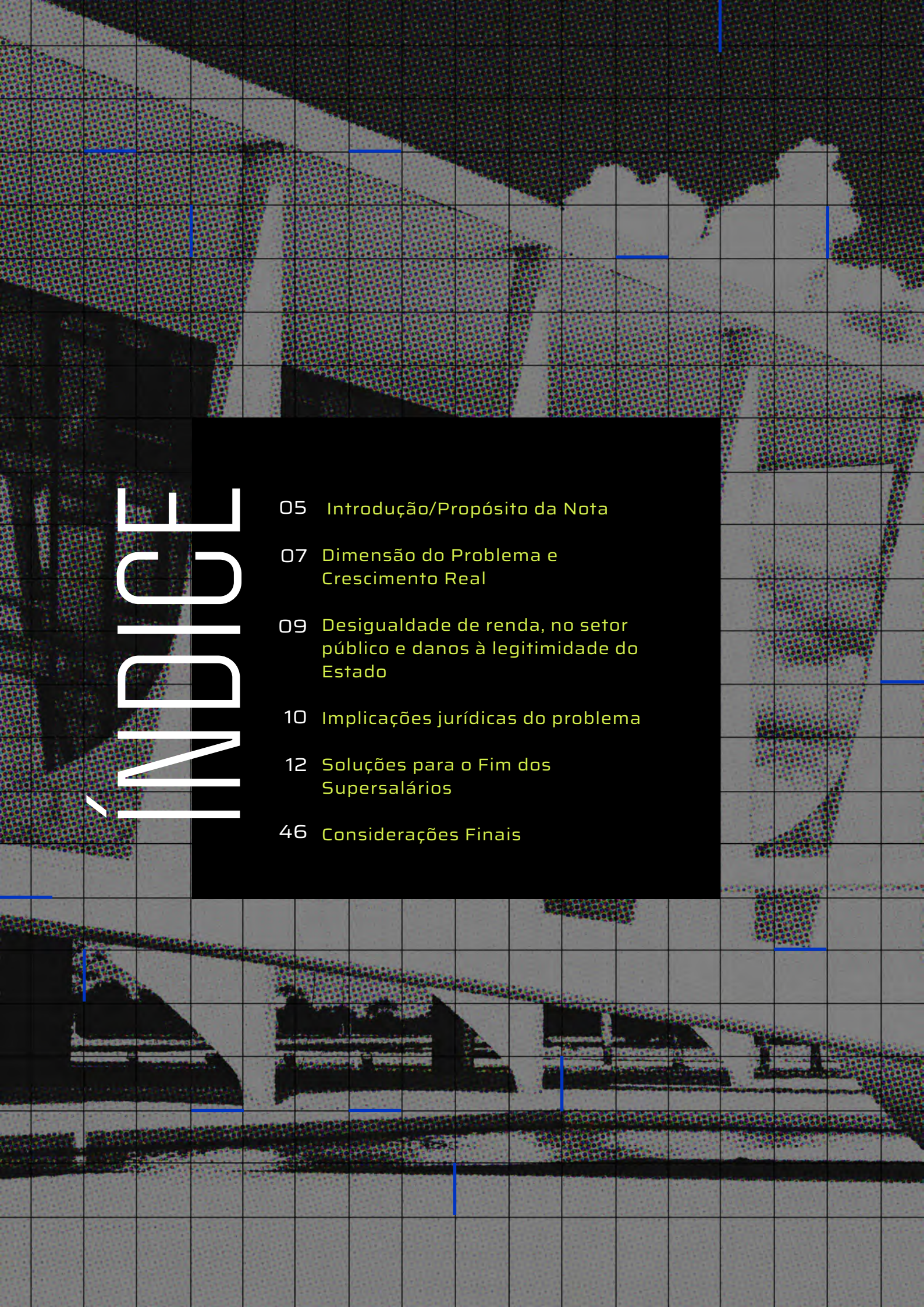
João Paulo Bachur é mestre e doutor em ciência política pela USP, com pós-doutorado pela Universidade Livre de Berlim e pelo Max-Planck-Institut de Frankfurt. Atuou como chefe de gabinete do Ministro da Educação, subchefe-adjunto para assuntos governamentais da presidência da república e coordenador-geral da política de primeira infância no Ministério do Desenvolvimento Social. Atualmente, é professor-coordenador do mestrado e do doutorado em direito constitucional do Instituto de Direito Público em Brasília. OAB/SP n. 196.737



Humberto Falcão é professor extracurricular da EBAPE/FGV e da EAESP/FGV, com experiência como visiting fellow na London School of Economics e atuação como consultor em gestão pública. É fundador do Instituto Publix.

Possui trajetória destacada na administração pública federal, com passagens pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado e pelo Ministério do Planejamento, onde foi Secretário de Gestão, além de ter representado o Brasil na OCDE e presidido rede do BID na área de gestão pública e transparência. Foi integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Atua há mais de três décadas no ensino superior e na formação de gestores públicos, no Brasil e no exterior. É doutor e mestre em Administração pela FGV, com graduação pela UnB e formação pela ENAP.



ÍNDICE

- 05 Introdução/Propósito da Nota
- 07 Dimensão do Problema e Crescimento Real
- 09 Desigualdade de renda, no setor público e danos à legitimidade do Estado
- 10 Implicações jurídicas do problema
- 12 Soluções para o Fim dos Supersalários
- 46 Considerações Finais

INTRODUÇÃO /PROPÓSITO DA NOTA

O fenômeno dos supersalários no serviço público não é recente. Desde o texto original da Constituição de 1988, foram pelo menos quatro alterações significativas para garantir a autoridade do limite remuneratório no setor público brasileiro¹: a **EC 19/97** criou o subsídio (art. 39, § 4º) e o teto constitucional, inscrevendo no art. 37, XI a referência máxima ao subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF); a **EC 41/2003**, por sua vez, delimitou expressamente o teto nacional e subte-tos no contexto federativo, além de estabelecer que tal limite também se destinava ao Ministério Público, Procuradores e Defensores Públicos (com a nova redação ao art. 37, XI); a **EC 47/2005** incluiu o § 11 no art. 37 para constitucionalizar a figura das parcelas indenizatórias como único tipo de vencimento passível de ultrapassar o limite remuneratório; e, por fim, a **EC 135/2024**, trouxe nova redação ao mesmo parágrafo:

§ 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 falta da regulamentação nacional, prevista há mais de um ano na Constituição, convive com uma corrida cada vez mais acelerada de cerca de 1% dos servidores públicos² por rendimentos que extrapolam o limite consagrado constitucionalmente há quase 30 anos. Pesquisa de opinião pública realizada pelo Datafolha a pedido do Movimento Pessoas à Frente demonstrou que 93% da população brasileira



1. Cf. Movimento Pessoas à Frente. *A Corrida Além do Teto: supersalários, verbas indenizatórias e a necessidade de resgate da autoridade constitucional*. 2025. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/a-corrida-alem-do-teto-supersalarios-verbas-indenizatorias-e-a-necessidade-de-resgate-da-autoridade-constitucional/>

2. Movimento Pessoas à Frente e República.org; Sergio Roberto Guedes-Reis. *Benchmark internacional sobre teto salarial no setor público*. 2025. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/benchmark-internacional-sobre-teto-salarial-no-setor-publico/>

é contrária ao pagamento de benefícios e auxílios acima do teto constitucional³. Em nova pesquisa realizada em 2025⁴ 83% dos brasileiros disseram ser favoráveis a uma regulamentação que resgate a autoridade do limite remuneratório no setor público.

É fundamental manter em perspectiva que os supersalários no serviço público são aberrações jurídicas que contam com a desaprovação popular. Eles ilustram constitutivamente a desorganização do sistema remuneratório na administração pública, o que também se conecta com os sistemas de carreiras, impedindo o devido proveito do trabalho dos profissionais que atuam no setor público, afetando significativamente o desempenho das organizações, serviços e políticas públicas. Exemplo disso é a desconexão entre progressão salarial e complexidade das funções exercidas ou nível de responsabilidade atribuído a cada servidor⁵.

Esse cenário contamina negativamente o serviço público como um todo, com reflexos na gestão de pessoas, na entrega de políticas públicas e na responsabilidade fiscal. O trabalho de pesquisa que a sociedade civil organizada tem feito revela que, com dados, evidências e propostas concretas, é possível gerar economia fiscal, menor desigualdade no setor público e mais confiança no ordenamento jurídico brasileiro. O propósito desta nota é organizar esse conhecimento acumulado e demonstrar o quê, por quê e, principalmente, como enfrentar os supersalários e privilégios restritos, importante ressaltar, a parcela muito pequena do setor público.

A janela de oportunidade para uma transformação estrutural no sentido de uma política remuneratória mais justa e menos desigual com o resgate da autoridade do teto constitucional nunca esteve tão aberta: os dados alarmantes, a repercussão midiática, a atenção e ação de atores-chave nos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo e a necessidade de equilíbrio fiscal são um conjunto fértil para a aplicação de medidas com base e fundamentação técnica, bastando vontade e coragem para levá-las à frente.

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

4. Movimento Pessoas à Frente. *Opinião dos brasileiros sobre a gestão de pessoas e lideranças no setor público*. 2025. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/opiniao-dos-brasileiros-sobre-a-gestao-de-pessoas-e-liderancas-no-setor-publico/>

5. Cf. relatório *Gestão do modelo de carreiras - contribuições do GT de carreiras para o aperfeiçoamento da função pública no Brasil*, do Movimento Pessoas à Frente. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/contribuicoes-do-gt-de-carreiras-para-o-aperfeicoamento-da-funcao-publica-no-brasil/>



DIMENSÃO DO PROBLEMA E CRESCIMENTO REAL

A inoperância do teto remuneratório constitucional é uma realidade consolidada nas carreiras de elite do funcionalismo brasileiro. A análise baseada em evidências contradiz a narrativa de um privilégio generalizado, demonstrando uma concentração setorial aguda no sistema de justiça. Enquanto o Poder Executivo apresenta aderência quase total ao limite - com exceção às carreiras da Advocacia Geral da União (AGU) - órgãos da Magistratura e do Ministério Público (MP) operam sob um regime de exceção administrativa sistemática: mais de **90%** de seus membros ultrapassaram o limiar do teto constitucional em seus rendimentos em diversos levantamentos. No caso das carreiras da AGU, **93%** dos membros ativos ultrapassaram os valores do teto em pelo menos um dos meses entre janeiro e agosto de 2025, e **86%** em todos os oito meses considerados⁶. O impacto orçamentário anual dos rendimentos extrateto é estimado em **R\$ 20 bilhões**, conforme o levantamento mais recente, feito com dados entre julho de 2024 e agosto de 2025. Isso **coloca o Brasil na primeira posição em levantamento internacional relativo ao volume de pagamentos acima do teto constitucional no setor público**. Esse montante é 21 vezes superior ao observado na Argentina, segunda colocada no ranking.

Sobre a recente trajetória de crescimento: os gastos extrateto, apenas na magistratura, saltaram de R\$ 7 bilhões para R\$ 10,5 bilhões em um único ano, entre 2023 e 2024. Este incremento de **49,3%** é desproporcional quando comparado à inflação de **4,83% (IPCA)** no mesmo período, evidenciando uma *corrida para além do teto*⁷ desvinculada de qualquer índice de correção monetária oficial.

Esse padrão de expansão remuneratória acima dos limites constitucionais tem produzido efeitos de difusão institucional no setor público, com a incorpora-

6. Movimento Pessoas à Frente e Transparência Brasil. *Teto decorativo: impacto orçamentário dos honorários de sucumbência em âmbito federal*. 2025. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/teto-decorativo-impacto-orcamentario-dos-honorarios-de-sucumbencia-em-ambito-federal/>

7. Cf. Movimento Pessoas à Frente. *A Corrida Além do Teto: supersalários, verbas indenizatórias e a necessidade de resgate da autoridade constitucional*. 2025. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/a-corrida-alem-do-teto-supersalarios-verbas-indenizatorias-e-a-necessidade-de-resgate-da-autoridade-constitucional/>

ção de mecanismos análogos por outras carreiras jurídicas. Nesse contexto, foram pagos **R\$ 4,5 bilhões** acima do teto constitucional a membros das carreiras da AGU, ativos e inativos, no período compreendido entre janeiro de 2020 e agosto de 2025. Tais valores decorrem de valores gerenciados pelo CCHA (Conselho Curador de Honorários Advocatícios) e recolhidos a título de honorários advocatícios de sucumbência, oriundos de causas envolvendo a União, autarquias e fundações públicas federais, cuja gestão é realizada por essa entidade de natureza privada, o que suscita questionamentos adicionais quanto à governança e ao controle desses recursos.

O estudo comparativo internacional demonstra que os mecanismos de limitação remuneratória tendem a ser mais abrangentes e restritivos quanto à composição da remuneração total, incorporando a maior parte das parcelas no cálculo do teto. Em contraste, o caso brasileiro se caracteriza pela ampla utilização de parcelas indenizatórias e outras rubricas acessórias que operam como mecanismos de contorno ao limite constitucional, ampliando a incidência de supersalários. Embora remunerações elevadas também existam em outros países, a proporção de casos e o grau de extrapolação observados no Brasil são significativamente superiores, configurando um padrão de exceção no contexto internacional.

Levantamento recente evidencia que o sistema de justiça brasileiro apresentou elevada participação no gasto público em 2024, alcançando o montante de **R\$ 93,2 bilhões, dos quais aproximadamente 67% foram destinados a despesas com pessoal**. Em âmbito subnacional, em 11 estados verificou-se que o orçamento do sistema de justiça apresentou crescimento superior ao orçamento geral estadual no período entre 2023 e 2024, indicando dinâmica de expansão orçamentária acima da média das demais áreas governamentais. A esse quadro soma-se a **destinação adicional de R\$ 4,7 bilhões** em créditos suplementares voltados ao custeio de despesas com pessoal, ampliando os dispêndios inicialmente previstos e contribuindo para distorções na alocação de recursos públicos⁸.

Do ponto de vista fiscal, em nota para a imprensa no dia 27 de fevereiro de 2026, o Banco Central do Brasil⁹ divulgou que o déficit primário acumulado em 12 meses do setor público registra R\$ 55,4 bilhões, ou 0,43% do PIB - o mesmo percentual registrado nos doze meses anteriores a dezembro de 2025.

Os gastos com supersalários aferidos no estudo *Benchmark Internacional sobre Teto Salarial no Setor Público* entre agosto de 2024 e julho de 2025 já dão conta de 36,1% desse déficit.

8. Plataforma Justa. *Justiça e orçamento nos estados - Pesquisa nacional*. 2025. Disponível em: <https://www.justa.org.br/2025/03/justica-e-orcamento-nos-estados-brasileiros/>

9. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>

DESIGUALDADE DE RENDA, NO SETOR PÚBLICO E DANOS À LEGITIMIDADE DO ESTADO

Enquanto nas carreiras acima destacadas (magistratura, membros do MP, e carreiras da AGU) as cifras percentuais de quem ultrapassa o teto constitucional (R\$ 46.366,19) é bem alta, **metade dos servidores públicos brasileiros recebe até R\$ 4.034,60. Ao mesmo tempo, 70% recebe até R\$ 6.189,35¹⁰**. A mediana no serviço público federal, a partir da mesma fonte e ano, é de R\$ 12.531,16.

A magnitude relativa das despesas com supersalários em termos distributivos é também impactante. Quando mensurados em relação à renda mediana da população, **os valores destinados a supersalários no Brasil correspondem a cerca de 716 mil vezes a mediana de renda nacional**, patamar substancialmente superior ao observado em países comparáveis, como a Argentina, onde esse indicador atinge aproximadamente 25 mil vezes. Esse resultado indica não apenas maior incidência de remunerações acima do teto, mas também maior intensidade das desigualdades internas ao setor público brasileiro¹¹.

Outro achado relevante do mesmo estudo se refere à estrutura remuneratória das elites burocráticas. Enquanto, na maioria dos países analisados, os maiores salários estão associados a posições de liderança e responsabilidade institucional, no Brasil observa-se recorrente dissociação entre hierarquia e remuneração, com a ocorrência de pagamentos superiores ao teto a agentes sem funções executivas ou de direção. Esse padrão contrasta com arranjos internacionais que estruturam sistemas remuneratórios mais alinhados a critérios de responsabilidade e posição institucional.

Além dos impactos fiscais e distributivos, a persistência de pagamentos acima do teto constitucional compromete a legitimidade institucional e a confiança social nas estruturas estatais.

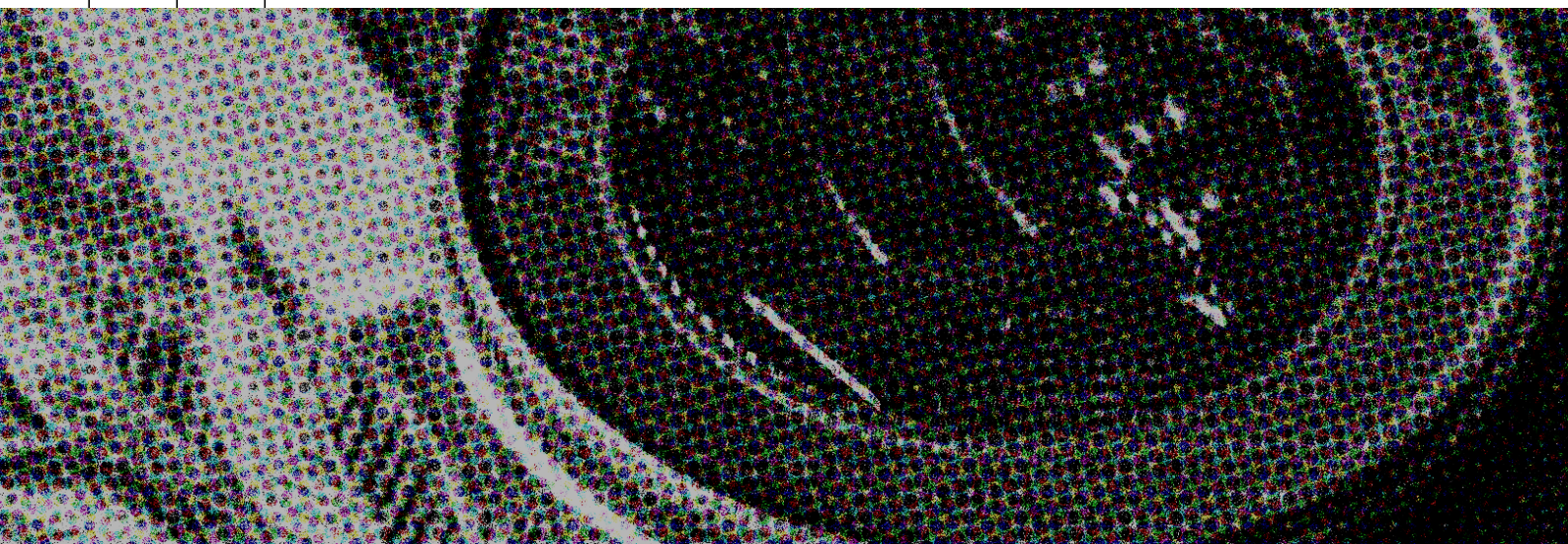
10. República.org. Anuário de Gestão de Pessoas no serviço público 2025. Disponível em: <https://republica.org/anuario/>
11. Movimento Pessoas à Frente e República.org; Sergio Roberto Guedes-Reis. *Benchmark internacional sobre teto salarial no setor público*. 2025. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/benchmark-internacional-sobre-teto-salarial-no-setor-publico>

IMPLICAÇÕES JURÍDICAS DO PROBLEMA

Sob a perspectiva jurídico-constitucional, o fenômeno dos supersalários no setor público brasileiro deve ser compreendido como uma disfunção relevante no regime remuneratório instituído pelo art. 37, XI, da Constituição Federal, cuja finalidade é estabelecer um limite objetivo à remuneração no serviço público.

A principal via de flexibilização do teto constitucional tem se dado, predominantemente, por meio da aplicação inadequada do conceito de verbas indenizatórias, embora também inclua verbas de natureza remuneratória. Ainda que a Constituição admita exceções ao teto para parcelas dessa natureza, a doutrina e a jurisprudência consolidaram critérios materiais rigorosos para sua caracterização. Verbas indenizatórias **devem possuir natureza reparatoria, caráter eventual e transitório, e previsão legal em sentido formal, não podendo assumir feição permanente ou generalizada**¹². A utilização recorrente de parcelas classificadas formalmente como indenizatórias, mas que, na prática, operam como complementação remuneratória contínua, configura forma de esvaziamento material da norma constitucional.

12. Movimento Pessoas à Frente. *Propostas para o fim dos supersalários*. 2025. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/propostas-parao-fim-dos-supersalarios/>



Nesse sentido, conforme pesquisa do Movimento Pessoas à Frente¹³, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem afirmado que a qualificação jurídica de determinada verba não decorre exclusivamente de sua denominação legal, mas de sua natureza substancial. Assim, é indispensável que haja correspondência entre a classificação normativa e a finalidade efetiva do pagamento, sob pena de descaracterização da natureza indenizatória. Tal orientação reforça a centralidade do critério material na análise da incidência do teto constitucional.

Adicionalmente, **a base de cálculo do teto remuneratório deve incluir todas as parcelas de natureza remuneratória, abrangendo vantagens pessoais, gratificações e adicionais, excluindo-se apenas aquelas que efetivamente se qualifiquem como indenizatórias.** A exclusão indevida de parcelas remuneratórias da incidência do teto tem sido interpretada como afronta direta ao comando constitucional, podendo, inclusive, ensejar a restituição de valores recebidos indevidamente.

À luz desses elementos, o problema dos supersalários transcende a dimensão fiscal e distributiva, assumindo contornos de relevante controvérsia constitucional. Trata-se, em última instância, de um tensionamento entre a normatividade do teto remuneratório e práticas administrativas e legislativas que ampliam, de forma indireta, as exceções ao seu cumprimento. Esse processo compromete não apenas a eficácia do dispositivo constitucional, mas também a integridade do regime jurídico-administrativo, ao fragilizar princípios estruturantes da administração pública, afetando a qualidade e produtividade do setor público, além de gerar assimetrias internas incompatíveis com o modelo constitucional de Estado.

13. Movimento Pessoas à Frente; João Paulo Bachur et. al. *Supersalários e o teto constitucional: natureza das verbas indenizatórias e remuneratórias* e o PL n. 2.721/2021. 2024. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/supersalarios-e-o-teto-constitucional/>





SOLUÇÕES PARA O FIM DOS SUPERSALÁRIOS

Se o fenômeno dos supersalários no serviço público é multifacetado, complexo e apresenta características estruturais, assim também devem ser as soluções que o combatam, sob o custo de não torná-las efetivas e sustentáveis de modo a garantir que não permitam novas brechas e pavimentem o caminho para uma gestão pública mais funcional, sobretudo a partir de uma gestão das carreiras e sua política remuneratória mais adequadas à progressão funcional, ao combate às desigualdades no setor público e ao foco no desempenho e nos resultados da ação estatal.

Propostas:

1. **Redefinição Rigorosa de Verba Indenizatória:** Estabelecer que indenizações devem ser estritamente eventuais, transitórias e destinadas a reparar gastos comprovados no exercício do serviço. Instituição de critério de "Gasto Efetivo e Comprovado". Apenas reembolsos de despesas reais devidamente auditadas são imunes ao teto. Vedação de valores fixos pagos em folha sem comprovação.
2. **Incidência Tributária sobre Verbas de Natureza Híbrida:** determinar a incidência de IRPF sobre verbas que não se comprovem indenizatórias, isto é, reembolso de despesa efetiva.
3. **Definir prazo para o Poder Executivo criar Sistema Integrado de Transparência Remuneratória:** Instituir sistema nacional unificado, com obrigatoriedade de divulgação em portal de dados abertos para todos os entes federados, com uniformização terminológica para impedir a ocultação de valores sob nomes genéricos.
4. **Governança remuneratória:** definir prazo para constituição de comissão independente de política remuneratória e salarial vinculada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)
5. **Vedação à Criação Administrativa de Benefícios:** Determinar que qualquer nova parcela dependa de lei específica, proibindo resoluções internas de conselhos (CNJ/CNMP) que são editadas à revelia da competência do Legislativo.

6. **Proibição de Pagamentos Retroativos de Caráter Geral:** Vedação constitucional ao reconhecimento administrativo de verbas retroativas que resultem em pagamentos extrateto, fechando a brecha para “acertos” contábeis de décadas passadas.
7. **Limitar a 30 dias as férias anuais em todas as carreiras,** extinguindo o regime de 60 dias que permite a conversão pecuniária de períodos excedentes.
8. **Alterar o regime disciplinar para que a aposentadoria compulsória deixe de ser punição.** Substituição por demissão definitiva sem vencimentos para casos graves de improbidade.
9. **Classificar gratificações por substituição ou exercício cumulativo como verbas remuneratórias sujeitas ao teto.**
10. **Enquadrar a criação de verbas em desacordo com os parâmetros definidos no julgamento como ato de improbidade administrativa.**
11. **Inclusão das verbas indenizatórias no cálculo da despesa total de pessoal, para fins da LRF:** o teto para essas verbas seria o valor pago em 2020 (pré-explosão de penduricalhos), corrigido apenas pela inflação.



1

O que fazer:

Redefinição Rigorosa de Verba Indenizatória: Estabelecer que indenizações devem ser estritamente eventuais, transitórias e destinadas a reparar gastos comprovados no exercício do serviço. Instituição de critério de “Gasto Efetivo e Comprovado”. Apenas reembolsos de despesas reais devidamente auditadas são imunes ao teto. Vedação de valores fixos pagos em folha sem comprovação.

Cerne central e proposta vertebral para o fim dos penduricalhos, a correta aplicação do conceito de verbas indenizatórias restaura a autoridade do teto constitucional por vedar qualquer pagamento indevido, segundo a Constituição Federal, além do limite por ela estabelecido.

O documento “Propostas para o fim dos supersalários”¹⁴, que contém dois anteprojeto legislativos na forma de uma Proposta de Emenda à Constituição e um Projeto de Lei, construído pelo Movimento Pessoas à Frente no âmbito da Coalizão pelo fim dos Supersalários, traz redação adequada para atingir tal fim, em combinação entre PEC e PL:

PEC:

“Art. 37.
XXIII - é vedada a concessão aos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta e das autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista, 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, de:
[...]

f) parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e critérios de cálculo definidos em lei complementar;”

14. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/propostas-parao-fim-dos-supersalarios/>

Vale ressaltar que a redação do documento se deu antes da aprovação da EC 135/2024, e propunha restrição ainda maior para a complementação da previsão constitucional de regulamentação das verbas indenizatórias: ao invés de lei ordinária, lei complementar - com base no comando não apenas do art. 37, mas também do 163, V, da Constituição. Dada a aprovação da referida EC, fica válida a substituição por lei ordinária.

PL (ou PLC, originalmente):

“Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se como verba indenizatória aquela paga ao indivíduo com o objetivo de reparar gasto ou prejuízo suportado, efetiva e diretamente, em razão e durante o exercício do serviço.

§ 1º Apenas será considerada indenizatória a verba que cumprir o disposto no caput e tiver, obrigatoriamente, caráter eventual, individual e transitório, não se incluindo no conceito de verba indenizatória as seguintes modalidades de verba:

I – verbas concedidas de forma indistinta a todos os servidores da carreira, ainda que com objetivo reparatório;

II – verbas reparatórias incorporadas à rotina remuneratória da carreira, sem prazo temporal estabelecido para o término de seu pagamento;

III – verbas reparatórias não estabelecidas por lei ordinária, compreendendo aquelas criadas por provimentos, resoluções ou outros tipos de ato administrativo.

§ 2º A caracterização de verba indenizatória está sujeita à comprovação da ocorrência do fato que a justifica, na forma dos critérios definidos no art. 2º, e apenas entre as seguintes...”

A fim de síntese, a lista de verbas que se adequam ao conceito estipulado pelo anteprojeto proposto são: auxílio alimentação, férias não gozadas limitados a 30 dias por ano, auxílio ou indenização de transporte em serviço e indenização do uso de veículo próprio nos mesmos termos, auxílio-moradia concedido em ocasiões especiais e restritas, diárias e indenizações devidas em virtude do afastamento do local de trabalho, ajuda de custo para mudança e transporte com preço médio local e atualizado, e restituição de valores indevidamente descontados do agente.

Somada à lista, há ainda a proposta de limite percentual a cada uma delas em relação ao teto constitucional, entre 2% e 7% a depender do auxílio ou benefício.

Como é hoje

O estudo jurídico feito por João Paulo Bachur e equipe para o Movimento Pessoas à Frente¹⁵ deu base a esta construção legislativa, a partir da construção de definição conceitual par verbas indenizatórias e remuneratórias com base em critérios materiais e na jurisprudência dos seguintes órgãos: STF, STJ, TST, e TCU.

É possível destacar, no caso do Supremo Tribunal Federal, que a “Suprema Corte firmou o entendimento de que o teto constitucional abrange a integridade das parcelas que compõem a remuneração do servidor público, sendo as verbas de caráter indenizatório previstas em lei a única exceção ao teto. [...] Nesse sentido, bem pontuou o saudoso Ministro Teori Zavascki, em seu voto-vista proferido no julgamento paradigma relativo ao Tema RG n. 484: *‘(...) Para que se tipifique um gasto como indenizatório, não basta que a norma assim o considere. É indispensável que a dicção formal da norma guarde compatibilidade com a real natureza desse dispêndio. E indenização é conceito jurídico com alcance bem determinado na sua formulação’*” (idem, p. 18).

Na mesma linha, e sob a mesma definição conceitual do que o ordenamento jurídico entende como indenização, inclui o Ministro Flávio Dino na decisão liminar emanada no âmbito da Rcl. 88.319, no dia 05/02/2026:

[...] o teto remuneratório não afasta o direito do servidor de receber parcelas indenizatórias destinadas a recompor os gastos por ele efetivados em razão do próprio serviço (CF, art. 37, § 11). Esses valores, entretanto, devem manter correspondência com o ônus financeiro suportado pelo servidor no desempenho de sua atividade funcional, sob pena de converterem-se em indevidos acréscimos de natureza remuneratória dissimulados de indenização. Esta Suprema Corte já se pronunciou sobre a inconstitucionalidade de diversas prestações pecuniárias que, revestidas do aspecto formal de parcelas indenizatórias ou de pagamento por serviço excepcional, tratava-se, na realidade, de vantagens remuneratórias dissimuladas, resultantes do mero exercício ordinário pelo agente estatal de atividades funcionais inerentes às atribuições de seu cargo [...]¹⁶

15. Movimento Pessoas à Frente; João Paulo Bachur et. al. Supersalários e o teto constitucional: natureza das verbas indenizatórias e remuneratórias e o PL n. 2.721/2021. 2024. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/supersalarios-e-o-teto-constitucional/>

16. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15383778820&ext=.pdf> (p. 14)

Desta forma, conforme apresentado na introdução a este material, que sintetiza as diversas pesquisas empreendidas pela sociedade civil organizada, pesquisadores, acadêmicos e pela imprensa, o mecanismo de transformação de verbas remuneratórias em indenizatórias não está acolhido no ordenamento jurídico brasileiro e deve cessar.

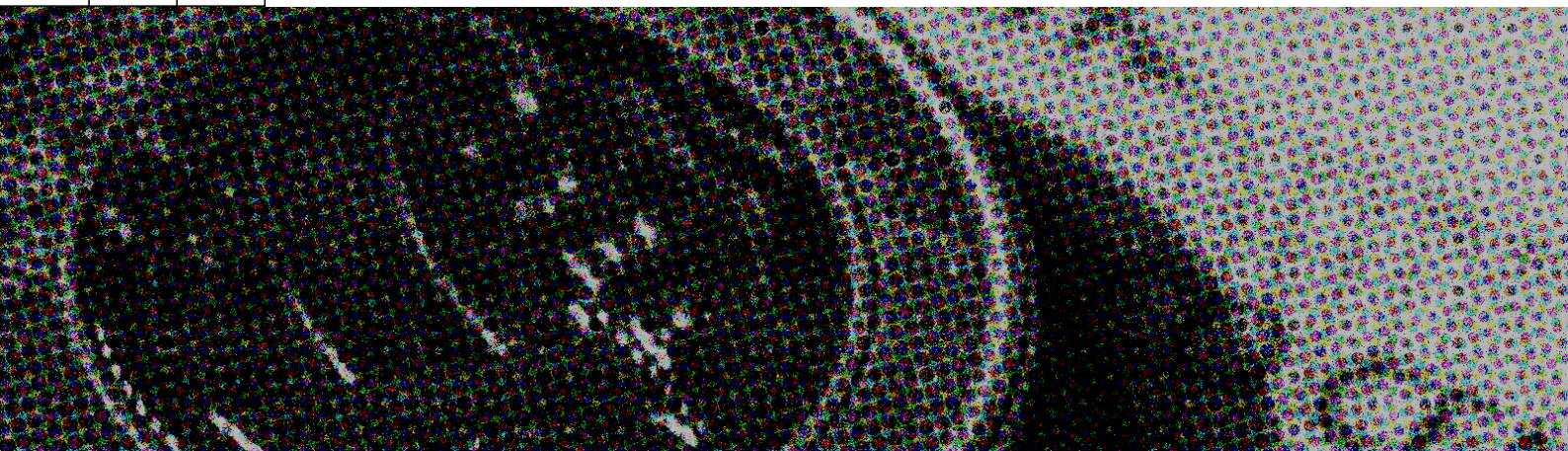
Por que fazer? Impactos esperados

Com as razões e justificativas explicitadas acima, é importante trazer os impactos esperados. Os impactos orçamentários dessa manobra conceitual estão na casa dos bilhões: vale ressaltar que a última cifra apurada foi de R\$20 bilhões extrateto entre agosto de 2024 e julho de 2025¹⁷. No mesmo serviço público brasileiro coexistem 50% de salários até R\$ 4.034,60 e 70% de salários até R\$ 6.189,35¹⁸.

Além disso, a efetiva regulamentação das verbas indenizatórias, e portanto o bloqueio a tentativas inefetivas de fazê-lo, irá impedir, de forma estrutural, que tal fenômeno continue a macular a imagem do Estado brasileiro e de sua gestão pública. Projetos como o PL 2.721/2021, que possui pelo menos 14 de suas 32 exceções indevidamente alocadas como indenizatórias, têm um impacto estimado de incremento de 97,4% na despesa do Poder Judiciário e de 113,3% nos gastos do Ministério Público, considerando apenas 4 de suas 32 exceções: o pagamento em dobro de $\frac{1}{3}$ de férias; $\frac{1}{3}$ do limite do teto remuneratório no caso da gratificação por exercício cumulativo de cargos, auxílio-alimentação, e ressarcimento de despesas com plano de saúde.

17. Movimento Pessoas à Frente e República.org; Sergio Roberto Guedes-Reis. *Benchmark internacional sobre teto salarial no setor público*. 2025. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/benchmark-internacional-sobre-teto-salarial-no-setor-publico>

18. República.org. *Anuário de Gestão de Pessoas no serviço público 2025*. Disponível em: <https://republica.org/anuario/>



2

O que fazer:

Incidência Tributária sobre Verbas de Natureza Híbrida: determinar a incidência de IRPF sobre verbas que não se comprovem indenizatórias, isto é, reembolso de despesa efetiva.

Além da imunidade ao teto constitucional, as verbas indenizatórias possuem, de forma adequada, imunidade ao Imposto de Renda Pessoa Física, diferentemente das verbas remuneratórias. A grande questão que deve ser posta em xeque, portanto, é a correta incidência tributária: hoje, os penduricalhos são casos de sucesso de elisão fiscal.

De maneira articulada à correta conceituação das verbas, que dará a base conceitual para as remunerações e indenizações, é fundamental que haja, administrativamente, a análise caso a caso de solicitações de indenizações no exercício da função pública. Se constatada a natureza remuneratória, o IRPF é aplicável.

Como é hoje

Em Nota Técnica elaborada pelo pesquisador Bruno Carazza para o Movimento Pessoas à Frente¹⁹, foi realizada uma simulação com base nas exceções ao teto previstas no PL 2.721/2021. O estudo mostra que, em vez de enfrentar o problema dos supersalários, o projeto tende a legitimá-lo ao prever 32 verbas indenizatórias — das quais ao menos 14 têm, na prática, natureza remuneratória.

Considerando o montante total de R\$ 40,6 bilhões associado a essas exceções, a nota estima que, caso todas essas parcelas fossem corretamente classificadas como remuneratórias, o potencial de arrecadação adicional via Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) chegaria a R\$ 11,17 bilhões.

Por que fazer? Impactos esperados

Desta forma, como a própria Nota Técnica traz em conclusão, “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 com o equilíbrio das contas públicas” (p. 33)

19. Movimento Pessoas à Frente; Bruno Carazza. Além do teto: análises e contribuições para o fim dos supersalários. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/alem-do-teto/>

3

O que fazer:

Definir prazo para o Poder Executivo criar Sistema Integrado de Transparência Remuneratória: Instituir sistema nacional unificado, com obrigatoriedade de divulgação em portal de dados abertos para todos os entes federados, com uniformização terminológica para impedir a ocultação de valores sob nomes genéricos.

O documento “Propostas para o fim dos Supersalários”²⁰ traz a seguinte redação, no PL, para a proposta:

Art. 6º No prazo de um ano contado da publicação desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão um sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos, pagamentos eventuais, vantagens pessoais e indenizações, e pensões pagos aos respectivos servidores, membros de poder, e militares, ativos e inativos, e pensionistas, para fins de controle do limite remuneratório constitucional.

§ 1º O referido sistema adotará o formato de dados abertos e observará as exigências previstas na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), devendo ainda promover a transparência ativa, em meio de fácil acesso e na forma de dados abertos, sistematizados, das informações detalhadas no caput deste artigo referentes aos respectivos servidores, membros de poder, e militares, ativos e inativos, e pensionistas de que trata esta Lei.

§ 2º. O descumprimento do prazo referido no caput constituirá ato de improbidade administrativa do agente público que lhe der causa, ou, quando do atraso da implantação do sistema decorrer a percepção de valores acima dos limites de rendimentos, será considerado ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, ambos nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

20. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/propostas-para-o-fim-dos-supersalarios/>

É fundamental que haja transparência ativa, na forma de exigências para a divulgação detalhada dos contracheques do serviço público que contemple o detalhamento dos vencimentos base/subsídio, pagamentos eventuais, vantagens pessoais e indenizações, com obrigatoriedade de disponibilização em formato aberto. O Portal Nacional de Contratações Públicas (Lei nº 14.133/21) é exemplo e inspiração para essa proposta. Além disso, dadas as diferentes capacidades estatais dos entes subnacionais, o prazo para adoção nacional do portal deve ser complementado com medidas de indução federativa para parametrização e operacionalização da transparência.

Como é hoje

A transparência remuneratória da pequena parcela do serviço público que hoje recebe além do teto constitucional é diversificada. Enquanto a magistratura, por exemplo, apresenta algum grau de abertura em seus dados, viabilizando algum controle social, o Ministério Público apresenta grande opacidade em seus dados. Como demonstrou estudo do Movimento Pessoas à Frente (2025), além da falta de um portal unificado (existente no caso do Conselho Nacional de Justiça - CNJ), a Resolução 281 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) estabeleceu a obrigatoriedade de identificação pessoal para acessar dados referentes à remuneração de seus membros.

Houve ainda tentativa de tornar os dados ainda mais inacessíveis por meio do PL 4.015/2023, cujo art. 9º buscava fixar que o tratamento de dados pessoais de todas as carreiras jurídicas - com destaque à remuneração - deveriam levar em conta suposto risco inerente à função, estabelecendo punições ao que chamaram de “vazamentos ou acessos não autorizados”. Felizmente houve veto presidencial ao dispositivo após pressão da Coalizão pelo fim dos Supersalários²¹.

Mesmo assim, diversos estudos e análises sobre o MP só se tornaram possível também pelo trabalho da sociedade civil organizada. A plataforma DadosJusBr²², cujos realizadores são a Transparência Brasil, em parceria com a Universidade Federal de Campina Grande e o Instituto Federal de Alagoas, permitiu que os dados fossem abertos, ao menos parcialmente.

As carreiras da AGU, por sua vez, demonstram ainda mais opacidade, não só nos dados remuneratórios, mas também na gestão dos recursos. Estudo do Movimento Pessoas à Frente com a Transparência Brasil²³ desvelou que o

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

22. Disponível em: <https://dadosjusbr.org/>

23. Conforme o Portal da Transparência: <https://portaldatransparencia.gov.br/busca/pessoa-juridica26707621000101-conselho-curador-dos-honorarios-advocaticios>



Conselho Curador de Honorários Advocatícios (CCHA) tem transformado recursos com origem nos honorários de sucumbência em penduricalhos, gerindo de forma privada e pagando a 13,2 mil advogados e procuradores federais pelo menos R\$ 12,7 bilhões entre janeiro de 2020 e agosto de 2025, sem ser possível discriminar, no agregado, a título de que auxílio ou benefício. A home page do site do CCHA, cuja natureza jurídica é de Associação Privada²⁴, é uma pré-sala de acesso com login e senha²⁵

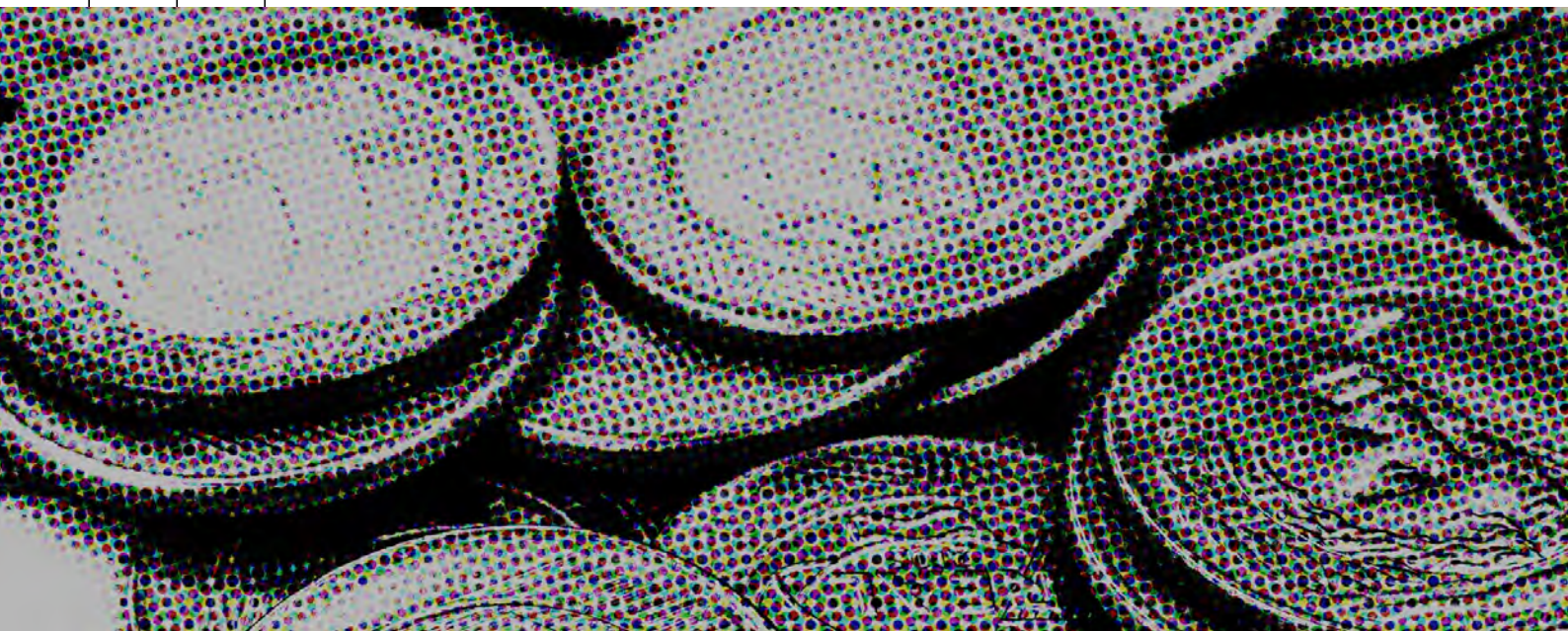
Por que fazer? Impactos esperados

As razões pelas quais instituir um Portal Unificado que dê transparência à remuneração no serviço público, e identifiquem cada uma das parcelas - remuneratórias e indenizatórias - é auto-explicativa: controle social, viabilidade de controle interno da legalidade das parcelas, aplicação do abate-teto de maneira adequada, são condições fundamentais para a implementação de outras mudanças, com destaque para a regulamentação nacional do disposto no § 11 do art. 37 da Constituição Federal: a lei que restringirá e conceituará adequadamente as verbas remuneratórias e indenizatórias.

A gestão pública brasileira já possui resultados ótimos quando medidas similares foram aplicadas para o Portal Nacional de Contratações Públicas, como referido acima, mas também, no caso da administração pública federal, do Painel Estatístico de Pessoal, que traz dados abertos em transparência ativa para a gestão de pessoas e a composição do funcionalismo público federal.

24. Conforme o Portal da Transparência: <https://portaldatransparencia.gov.br/busca/pessoa-juridica/26707621000101-conselho-curador-dos-honorarios-advocaticios>

25. Veja em: <https://honorarios.conselhocurador.com.br>



4

O que fazer:

Governança remuneratória: definir prazo para constituição de comissão independente de política remuneratória e salarial vinculada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)

Os supersalários são a evidência mais patente da necessidade de ajustes na condução da política remuneratória e salarial no serviço público. Se por um lado esses ajustes estão lastreados na importância de ajustes na gestão de carreiras, dada a ausência de uma lógica organizada por funções, com governança sistêmica, e que oriente a política remuneratória a partir da complexidade das funções e do nível de responsabilidade atribuído aos servidores, por outro lado é possível construir instrumentos de governança remuneratória que reverta o quadro atual, no qual algumas poucas carreiras conseguem acumular forte influência sobre a definição de seus próprios salários e benefícios, configurando a corrida pelos supersalários.

Pesquisa recente do Movimento Pessoas à Frente e do República.org²⁶ demonstrou, a partir de um benchmark internacional, que alguns países como Chile e Reino Unido instituíram comissões responsáveis pela definição da política remuneratória no setor público. O ponto central da instituição de governança semelhante no Brasil é garantir que se atenha ao definido na legislação a partir da alteração do processo e do local de decisão, mitigando o acúmulo de poder das carreiras que hoje descumprem o teto.

Além das experiências internacionais, cumpre destacar que o art. 39 da Constituição Federal já prevê o nunca regulamentado Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal (COPAR). A partir dessa previsão, a iniciativa do GT da Reforma Administrativa apresentou, dentre seu extenso rol de medidas, a instituição de um COPAR, em anteprojeto de lei complementar:²⁷

26. Movimento Pessoas à Frente e República.org; Sergio Roberto Guedes-Reis. Benchmark internacional sobre teto salarial no setor público. 2025. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/benchmark-internacional-sobre-teto-salarial-no-setor-publico/>

27. Cf. Fichário da Reforma Administrativa, disponível em: <https://infograficos.camara.leg.br/wp-content/uploads/2025/10/Fichario-Reforma-Administrativa.pdf> (p.494)

Art. 16. Fica instituído o Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal (COPAR), órgão colegiado de caráter consultivo, no âmbito da União, cuja composição e funcionamento serão definidos em ato regulamento, observada em sua composição, ao menos, a presença de:

I – por parte do Poder Executivo:

a) de um representante do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos ou órgão correlato, que o presidirá;

b) de um representante do Ministério da Fazenda ou órgão correlato;

c) de um representante do Ministério do Planejamento e Orçamento ou órgão correlato;

II – por parte do Poder Legislativo:

d) de um representante da Câmara dos Deputados;

e) de um representante do Senado Federal;

f) de um representante do Tribunal de Contas da União;

III – de um representante do Poder Judiciário da União;

IV – de um representante do Ministério Público da União;

V – de um representante da Defensoria Pública da União

É importante ter em perspectiva dois ajustes centrais para tal empreitada: (i) a comissão deve ter entre seus integrantes representantes além dos próprios poderes, para que as práticas corporativas não tenham vez, e (ii) o caráter consultivo deve ser revisto, ou realmente efetivo, evitando que as decisões, diretrizes e fundamentações sejam desconsiderados²⁸.

Como é hoje

O modelo vigente de gestão de carreiras e política remuneratória no setor público brasileiro é caracterizado por uma fragmentação institucional profunda e por uma baixa capacidade de coordenação central, o que compromete tanto a racionalidade dos incentivos quanto a efetividade do gasto com pessoal. A progressão nas carreiras ocorre, em geral, de forma automática ou semi-automática, fortemente baseada no tempo de serviço, com avaliações de desempenho pouco discriminatórias e com impacto marginal sobre a trajetória profissional e remuneratória dos servidores.

28. Cf: <https://republica.org/oque-a-republica-pen/pec-extincao-privilegios-supersalarios/>

Essa dinâmica se combina com uma política remuneratória altamente complexa e desestruturada, marcada pela proliferação de verbas acessórias, gratificações e parcelas indenizatórias que, frequentemente, operam à margem da lógica de carreiras e do próprio teto constitucional. Na prática, a remuneração total dos servidores — especialmente em carreiras de elite — torna-se resultado de arranjos institucionais dispersos e pouco transparentes, nos quais diferentes órgãos e Poderes possuem elevada autonomia para definir, reinterpretar ou expandir componentes remuneratórios. Esse arranjo favorece a consolidação de distorções, como os chamados “penduricalhos”, que permitem a ampliação significativa da remuneração sem a correspondente vinculação a desempenho ou a responsabilidades adicionais.

Um dos elementos centrais que explicam esse quadro é a **ausência de instâncias independentes e especializadas para a definição e revisão da política remuneratória**. Diferentemente de diversos países, o Brasil não dispõe de uma autoridade ou comissão com mandato técnico e autonomia suficiente para estabelecer parâmetros, revisar estruturas salariais e conter pressões corporativas. Como resultado, a definição das remunerações permanece amplamente dispersa entre os próprios Poderes e carreiras diretamente interessados, criando um ambiente propício à captura decisória e à reprodução de privilégios.

Em contraste, experiências internacionais demonstram a relevância de mecanismos institucionais mais robustos. Países como Chile e Reino Unido adotam comissões externas e independentes, compostas por especialistas e com mandatos definidos, responsáveis por recomendar ou fixar níveis remuneratórios com base em critérios técnicos e evidências. Esses arranjos contribuem para reduzir a influência direta das elites burocráticas sobre suas próprias remunerações, aumentando a transparência, a previsibilidade e a legitimidade das decisões.

Por que fazer? Impactos esperados

A introdução de uma **instância técnica independente para a política remuneratória** representa um ponto de inflexão no arranjo da governança remuneratória no setor público. Ao deslocar, ao menos parcialmente, a definição e revisão das estruturas salariais para um espaço institucional com mandato claro, critérios transparentes e base em evidências, reduz-se a captura decisória por interesses corporativos e aumenta-se a coerência do sistema como um todo. Essa mudança permite que a política remuneratória

deixe de ser resultado de dinâmicas fragmentadas e reativas e passe a operar como instrumento deliberado de gestão pública, articulado às necessidades fiscais, às prioridades governamentais e às estratégias de desenvolvimento de capacidades estatais.

Há ganhos relevantes em termos de eficiência, efetividade e qualidade do gasto público. Ao reduzir a proliferação de parcelas acessórias pouco transparentes e ao reforçar o papel do vencimento básico como eixo estruturante da remuneração, o Estado aumenta a previsibilidade e o controle sobre a despesa com pessoal. Mais do que uma agenda de contenção, trata-se de uma agenda de **qualificação do gasto**, em que os recursos são alocados de forma mais racional e alinhada à entrega de políticas públicas.

Adicionalmente, a criação de mecanismos independentes e a reorganização da política remuneratória contribuem para enfrentar distorções distributivas relevantes, especialmente aquelas associadas à concentração de remunerações elevadas em segmentos específicos do funcionalismo. Ao estabelecer parâmetros mais claros e homogêneos, reduz-se a assimetria entre carreiras e aumenta-se a equidade interna do serviço público.



5

O que fazer:

Vedação à Criação Administrativa de Benefícios: Determinar que qualquer nova parcela dependa de lei específica, proibindo resoluções internas de conselhos (CNJ/CNMP) que são editadas à revelia da competência do Legislativo.

A EC 135/2024, prevê, na redação que deu ao § 11 do art. 37 da Constituição, que poderão ultrapassar o teto constitucional apenas “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*”

É preciso ir além. A solução legislativa que complementa o disposto na EC 135/2024 está proposta no art. 4º do PL presente nas “Propostas para o fim dos supersalários”²⁹:

Art. 4º A criação de novas verbas indenizatórias por ato infralegal configura ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, na forma da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

É fundamental estabelecer limite ainda mais restrito, e previsão de punição, no caso de criação de verbas indevidas

Como é hoje

Um dos pilares da lógica de operacionalização dos penduricalhos tem sido a criação de benefícios e sua classificação indevida como indenizatórias a partir de resoluções administrativas de conselhos como o CNJ e o CNMP. Tal ação é baseada na interpretação de dois dispositivos que merecem entendimento claro para viabilizar sua aplicação correta.

29. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/propostas-para-o-fim-dos-supersalarios/>

A primeira delas é a de que as resoluções acima referidas têm poder equivalente a leis ordinárias. Porém, conforme explicitam Streck, Sarlet e Clève³⁰, “o que distingue o conceito de lei do de outros atos é a sua estrutura e a sua função. [...] Uma resolução não pode estar na mesma hierarquia de uma lei, pela simples razão de que a lei emanada do poder legislativo, essência da democracia representativa, enquanto os atos regulamentares ficam restritos a matérias com menor amplitude normativa”

Vale destacar a base jurídica para deixar ainda mais claros os limites dos atos administrativos expedidos pelo CNJ e pelo CNMP, ambos criados a partir da EC 45/2004, conhecida como Reforma do Judiciário:

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências³¹

Não há qualquer proximidade entre o inciso e a possibilidade de criação e gestão de verbas, conceituadas no âmbito dos próprios atos previstos como indenizatórias e portanto imunes ao limite remuneratório.

Por outro lado, a segunda delas é a autonomia administrativa e financeira concedida ao Judiciário pelo art. 99 da Constituição. Autonomia, porém, não significa, porém, imunidade ao ordenamento jurídico, como bem coloca o Min. Sepúlveda Pertence, na relatoria da Ação Direta de Inconstitucionalidade 691, em 1992: “A administração financeira do Judiciário não está imune ao controle, na forma da Constituição, da legalidade dos dispêndios dos recursos públicos; sujeita-se, não apenas à fiscalização do Tribunal de Contas e do Legislativo, mas também às vias judiciais de prevenção e repressão de abusos, abertas não só aos governantes, mas a qualquer do povo, incluídas as que dão acesso à jurisdição do Supremo Tribunal”.

Exemplo disso é a Lei de Responsabilidade Fiscal³², cujo art. 1º, § 3º, I, a, menciona expressamente o Poder Judiciário e o Ministério Público.

30. Streck, Lênio; Sarlet, Ingo; Clève, Clèmerson. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Portal Migalhas. 2006. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/20381/os-limites-constitucionais-das-resolucoes-do-conselho-nacional-de-justica--cnj--e-conselho-nacional-do-ministerio-publico--cnmp>

31. A redação do art. 103-A, § 2º é essencialmente similar para o CNMP.

32. Conferir proposta 11)

Por que fazer? Impactos esperados

É fundamental, diante do necessário e pétreo equilíbrio entre os Poderes da República, que o Legislativo seja responsável por determinar, na via legislativa adequada, a política remuneratória do setor público e suas regulamentações e atualizações. Em conjunto com as demais propostas e com o já disposto na EC 135/2024, a medida vislumbra mais eficácia e organização das contas públicas, e combate o corporativismo que se viabiliza a partir de conselhos representativos reproduzirem a prática de regulamentar seus próprios benefícios remuneratórios - indevidamente classificados como indenizatórios.



6

O que fazer:

Proibição de Pagamentos Retroativos de Caráter Geral: Vedação constitucional ao reconhecimento administrativo de verbas retroativas que resultem em pagamentos extrateto, fechando a brecha para “acertos” contábeis de décadas passadas.

As “Propostas para o fim dos Supersalários”³³ trazem alteração na Constituição Federal para proibir expressamente a concessão de pagamentos retroativos de caráter geral aos agentes públicos:

“Art. 37.

XXIII - é vedada a concessão aos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta e das autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista, 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, de:
[...]

b) pagamento retroativo de caráter geral, mesmo com eventual reconhecimento de verbas devidas, e ainda que em sede de processo administrativo ou judicial;

A proibição deve ser aplicada mesmo quando houver o reconhecimento administrativo ou judicial de que a verba é devida, impedindo que esse reconhecimento se transforme em pagamentos em massa. Além disso, é fundamental criar mecanismos de barreira com critérios razoáveis e transparentes, incluindo um limite temporal rígido, para impedir que “acertos” referentes a longos períodos passados sejam pagos de uma só vez.

33. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/propostas-para-o-fim-dos-supersalarios/>

Desta forma, exigir que o reconhecimento de eventuais dívidas seja feito por decisões individuais e fundamentadas, acaba com as autorizações coletivas e automáticas concedidas por conselhos de classe e órgãos de cúpula e restringe a ampla liberdade que os órgãos responsáveis pelos supersalários no serviço público possuem atualmente para reconhecer passivos e definir índices de juros e correção monetária de forma autônoma.

Como é hoje

Tribunais e órgãos do Ministério Público utilizam de grande autonomia para reconhecer administrativamente passivos bilionários em benefício de seus próprios membros. As chamadas Verbas de Exercícios Anteriores (VEAs) são frequentemente utilizadas para inflar contracheques acima do teto, sob o argumento de que são “indenizações” por direitos não pagos no passado.

Evidências nesse sentido vêm tanto de órgãos como o Ministério Público de São Paulo, que segundo a imprensa³⁴, possuía um passivo estimado em R\$ 6 bilhões para pagar as seus membros, frente a um orçamento total de R\$ 4 bilhões para o mesmo ano; quanto de fundos gestores de recursos: o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA) custeou, em julho de 2025, “complementações de férias” retroativas a 2017, com juros de mora, para driblar o teto e favorecer a elite da advocacia pública.

Esses valores muitas vezes são lançados sob rubricas genéricas ou ocultos em bases de dados inescrutáveis, impedindo o controle social sobre o montante real da dívida pública gerada. O próprio caso do CCHA ilustra a impossibilidade de aferir a magnitude agregada deste repasse retroativo³⁵.

Outro estudo da Transparência Brasil e do República.org (2025) demonstrou que entre 2023 e 2024 o Ministério Público distribuiu R\$ 2,9 bilhões em retroativos, dos quais R\$ 2,6 bilhões (89%) foram autorizados a partir de decisões administrativas. No caso da magistratura, outro relatório da Transparência Brasil (2025) identificou R\$ 3 bilhões em retroativos em 2024

34. 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>

35. Movimento Pessoas à Frente e Transparência Brasil. Teto decorativo: impacto orçamentário dos honorários de sucumbência em âmbito federal. 2025. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/teto-decorativo-impacto-orcamentario-dos-honorarios-de-sucumbencia-em-ambito-federal/>

Por que fazer? Impactos esperados

A medida irá garantir o fechamento de uma das grandes vias pelas quais os pagamentos extrateto são viabilizados. Especificamente, evita a criação de “bombas relógio” orçamentárias e garante que os órgãos operem dentro de seus limites financeiros reais, sem gerar passivos imprevistos - e criados muitas vezes deliberadamente - de bilhões de reais.

Para ilustrar, ainda no caso do CCHA no já referido estudo do Movimento Pessoas à Frente e da Transparência Brasil, o mecanismo de pagamentos retroativos ocorre simultaneamente a um manejo de estoque dos recursos com origem nos honorários de sucumbência. Ao invés de se restringir ao repasse do rateio ordinário dos próprios honorários, a entidade possuía um caixa de R\$ 1,5 bilhão em até 2024, ao passo em que nos primeiros oito meses de 2025 distribuiu R\$ 2 bilhões de reais a mais do que recebeu. Nas palavras do estudo (p. 33):

o aumento de pagamentos [em 2025 não ocorreu apenas pelo aumento de recursos repassados - verificado em 2024 -, e sim por uma decisão de utilizar o saldo constituído nos exercícios anteriores. Se considerarmos o mês de competência dos honorários, que conforme exposto é imediatamente anterior ao lançamento no contracheque, o exercício de 2024 teria um “estoque” de apenas R\$ 73 milhões e 2025 um déficit de R\$ 562 milhões (considerando competência até agosto) no balanço entre valores recebidos e repassados pelo CCHA, o que mantém o entendimento de que o órgão optou por distribuir quantias “estocadas” dos anos anteriores - sem, contudo, dar a devida transparência sobre motivos que justificaram os pagamentos.



7

O que fazer:

Limitar a 30 dias as férias anuais em todas as carreiras, extinguindo o regime de 60 dias que permite a conversão pecuniária de períodos excedentes.

O estabelecimento de vedação expressa à concessão de férias em período superior a 30 dias por ano para todos os ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, incluindo membros de Poder e agentes políticos, é fundamental para trazer mais igualdade ao regime de trabalho no serviço público brasileiro. A medida está prevista no anteprojeto de PEC das "Propostas para o fim dos Supersalários"³⁶:

"Art. 37.

XXIII - é vedada a concessão aos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta e das autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista, 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, de:

[...]

c) férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano;

[...]

§ 17. No caso de afastamento ou licença por prazo superior a trinta dias, enquanto durar o afastamento ou a licença o servidor fará jus apenas às verbas remuneratórias de caráter permanente, com exceção dos afastamentos e licenças em razão de incapacidade temporária para o trabalho, de licença maternidade ou paternidade, e nas hipóteses de cessões ou requisições.

[...]

36. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/propostas-parao-fim-dos-supersalarios/>

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o estatuto da Magistratura, observados o disposto nesta Constituição e os seguintes princípios:.....

XVI - férias anuais, por trinta dias, coletivas ou individuais, pelo período aquisitivo de um ano”

A complementação do disposto no anteprojeto de PEC se encontra no anteprojeto de PL:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se como verba indenizatória aquela paga ao indivíduo com o objetivo de reparar gasto ou prejuízo suportado, efetiva e diretamente, em razão e durante o exercício do serviço. [...]

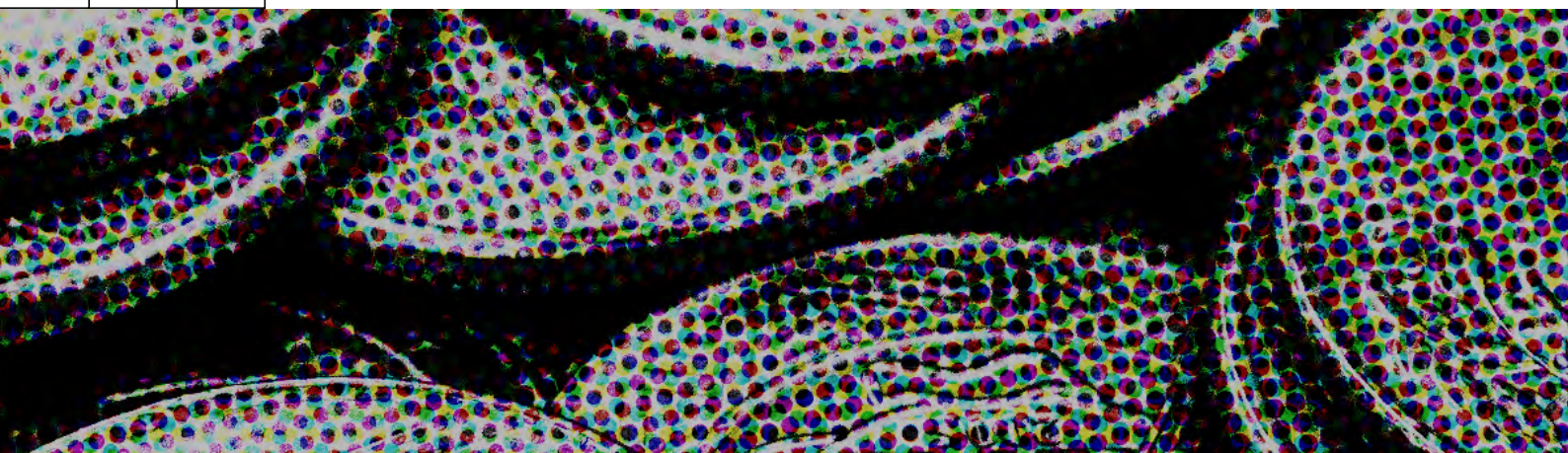
§ 2º A caracterização de verba indenizatória está sujeita à comprovação da ocorrência do fato que a justifica, na forma dos critérios definidos no art. 2º, e apenas entre as seguintes:

II – pagamentos decorrentes de férias não gozadas:

a) durante a atividade, limitados a 30 (trinta) dias por exercício, em virtude da impossibilidade de gozo tempestivo por necessidade do serviço, comprovada em processo administrativo eletrônico específico, disponibilizado para acesso por parte de qualquer interessado em portal mantido na rede mundial de computadores pelo órgão ou entidade;

b) após a demissão, a exoneração, a passagem para a inatividade ou o falecimento;

A tripla blindagem é complementar ao vedar (i) férias superiores a 30 dias no serviço público brasileiro, (ii) especificamente no art. 93, reiterar a determinação, expressamente aos magistrados, e (iii) impedir verbas indenizatórias para além de 30 dias por exercício, e por consequência a transformação de períodos de férias excedentes em indenizações em dinheiro, prática comum para gerar rendimentos extrateto.



Como é hoje

Conforme o levantamento feito na Nota Técnica produzida por Bruno Carazza a pedido do Movimento Pessoas à Frente (2024)³⁷, apenas em 2023 as indenizações por férias não gozadas representaram um dispêndio de R\$ 1,01 bilhão na magistratura e R\$ 464,1 milhões dentre os membros do Ministério Público. Isso se explica pelo fato de muitas vezes esses profissionais não usufruírem do período total, fazendo com que os dias excedentes são convertidos em indenizações pecuniárias, que são pagas fora do teto constitucional e sem incidência de Imposto de Renda.

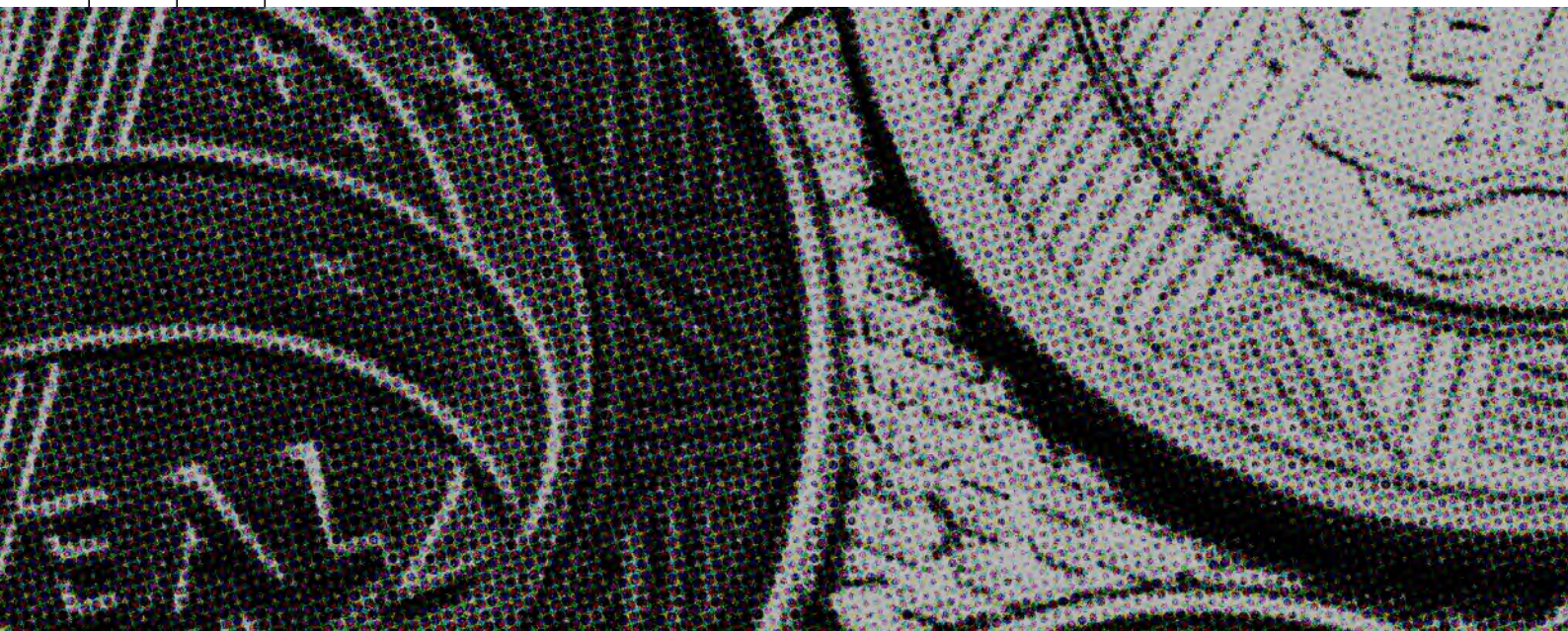
É curioso que concomitantemente a este auxílio existam grandes repasses a título de gratificação por exercício cumulativo de ofícios (R\$ 789 milhões na magistratura e R\$ 508 milhões nos MPs no ano de 2023). Ao mesmo tempo, estudo da Transparência Brasil³⁸ identificou na licença-compensatória - auxílio que permite 1 dia de folga a cada 3 trabalhados, passíveis de transformação em pecúnia - R\$ 819 milhões em repasses em 16 meses em pelo menos 35 tribunais de Justiça.

Por que fazer? Impactos esperados

Além do impacto orçamentário e do fechamento de mais uma porta de burla ao teto constitucional, acaba com uma disparidade injustificável entre servidores públicos.

37. Movimento Pessoas à Frente; Bruno Carazza. Além do teto: análises e contribuições para o fim dos supersalários. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/alem-do-teto/>

38. Transparência Brasil. Licença-compensatória, penduricalho recém-criado, custou R\$ 819 milhões ao Judiciário em 16 meses. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/penduricalholicencacompensatoriacus-tou819milhoesjudiciario.pdf>



8

O que fazer:

Alterar o regime disciplinar para que a aposentadoria compulsória deixe de ser punição. Substituição por demissão definitiva sem vencimentos para casos graves de improbidade.

A solução proposta demanda alteração constitucional, conforme o anteprojeto de PEC das "Propostas para o fim dos Supersalários"³⁹:

"Art. 37.
XXIII - é vedada a concessão aos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta e das autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista, 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, de:
[...]

d) aposentadoria compulsória como modalidade de sanção administrativa;
[...]

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o estatuto da Magistratura, observados o disposto nesta Constituição e os seguintes princípios:

.....
[...]

XVII - a possibilidade de aplicação de penas disciplinares aos magistrados de advertência, censura, remoção compulsória, disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, ou demissão, sendo vedada a aplicação de pena de aposentadoria compulsória com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço."

39. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/propostas-para-o-fim-dos-supersalarios/>

A proposta visa, portanto, substituir o atual benefício punitivo pela demissão definitiva em casos de faltas graves ou improbidade, garantindo que o desligamento do serviço público por infração disciplinar resulte na perda total de rendimentos, impedindo que o agente punido continue a receber proventos proporcionais ao tempo de serviço. Em suma, o objetivo é submeter os membros do sistema de justiça às mesmas diretrizes aplicadas às demais carreiras públicas, aumentando a coerência do arranjo republicano.

Como é hoje

Em 16/03/2026, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Flávio Dino anulou decisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a favor de aposentadoria compulsória a um magistrado. A fundamentação é essencial para o debate aqui proposto, e fundamenta a solução proposta apresentada acima: segundo Dino, não há a possibilidade de aposentadoria compulsória como punição desde que a EC 103/2019 foi aprovada.

Mais especificamente, o art. 93, VI, da Constituição Federal estabelece que a aposentadoria dos magistrados observarão o disposto no art. 40 (que trata do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS), justamente o que foi alterado pela EC 103/2019. Nas palavras do próprio Ministro Flávio Dino:

A expressa referência à “aposentadoria compulsória” ou à “aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço” aplicável como sanção administrativa aos magistrados, inserida pela Emenda Constitucional nº 45/2004, deixa de existir na Constituição Federal a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019. [...] Se não há palavra desprovida de sentido semântico na Constituição, o mesmo se pode dizer em relação às supressões que se processam por meio das Emendas Constitucionais. Se há uma hipótese constitucionalmente prevista, a exclusão de tal hipótese por vontade do legislador constituinte derivado reformador não pode ser desconsiderada. [...] Neste caso, houve vontade legislativa, materializada na Emenda Constitucional nº 103/2019, para retirar do ordenamento jurídico o fundamento de validade da “aposentadoria compulsória” ou da “aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço” como sanção administrativa⁴⁰.

Levantamento feito pelo Estadão demonstrou que o CNJ aposentou compulsoriamente 126 magistrados nos últimos vinte anos, e estimou com base nos vencimentos dos magistrados e desembargadores, que ao menos R\$ 59 milhões são gastos anualmente neste conjunto de aposentadorias. A reporta-

40. Ag.Reg. na Ação Originária 2.870 Distrito Federal. Relator: Min. Flávio Dino. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15385106815&ext=.pdf>

gem ainda traz que levantamento anterior da Folha de São Paulo havia constatado que apenas sete magistrados foram demitidos entre 2006 e 2025⁴¹

Por que fazer? Impactos esperados

A proposta de pôr fim à chamada “impunidade remunerada” enfrenta uma das distorções mais simbólicas e desmoralizantes do Estado brasileiro: a possibilidade de que agentes públicos sejam formalmente punidos, mas continuem recebendo recursos pagos pelo contribuinte. Ao eliminar esse mecanismo, avança-se não apenas na correção de uma anomalia institucional, mas também no fortalecimento da ideia de que sanções devem ser efetivas e proporcionais à gravidade das condutas.

Nesse sentido, a medida contribui para o fortalecimento da accountability, ao ampliar a responsabilidade e o controle social. Ao reduzir a tolerância institucional com desvios éticos, cria-se um ambiente mais coerente com os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência, incentivando posturas mais rigorosas na apuração e punição de irregularidades.

Há também um impacto relevante do ponto de vista orçamentário e simbólico. A interrupção do pagamento vitalício a agentes que cometeram infrações graves evita o uso indevido de recursos públicos, permitindo sua realocação para áreas essenciais, ao mesmo tempo em que reforça a percepção de justiça na gestão do gasto público.

Por fim, a proposta dialoga diretamente com a demanda da sociedade por maior equidade no setor público. Ao responder ao amplo apoio popular por medidas que coíbam privilégios e pagamentos acima do teto, contribui para a legitimação do Estado e para o fortalecimento da confiança nas instituições públicas.

41. GALZO, Wesley. CNJ ‘puniu’ com aposentadorias compulsórias 126 juízes nos últimos 20 anos. Estadão broadcast. 16/03/2026. Disponível em: <https://www.broadcast.com.br/ultimas-noticias/cnj-puniu-com-aposentadorias-compulsorias-126-juizes-nos-ultimos-20-anos>



9

O que fazer:

Classificar gratificações por substituição ou exercício cumulativo como verbas remuneratórias sujeitas ao teto.

A proposta de limitação de acúmulos de ofícios parte do reconhecimento de que gratificações pagas por substituição ou exercício cumulativo de jurisdição não podem ser tratadas como exceções ao regime remuneratório. Ao estabelecer sua reclassificação obrigatória como verbas remuneratórias, sujeitas ao teto constitucional, corrige-se uma distorção que hoje permite a ampliação indireta dos rendimentos por meio de arranjos formais que escapam ao limite previsto.

Ao exigir que a criação de quaisquer adicionais dessa natureza ocorra exclusivamente por meio de lei nacional, a iniciativa prevista nas “Propostas para o fim dos Supersalários”⁴² reduz a margem para inovações que fragilizem a coerência do regime remuneratório no setor público:

“Art. 37.
XXIII - é vedada a concessão aos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta e das autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista, 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, de:
[...]

e) adicional ou indenização por substituição, independentemente da denominação adotada, ressalvada a efetiva substituição de cargo em comissão e função de confiança;

42. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/propostas-para-o-fim-dos-supersalarios/>

Como é hoje

As gratificações por substituição e exercício cumulativo vêm sendo utilizadas para contornar o regime constitucional de remuneração. O impacto fiscal desse arranjo é expressivo e crescente, conforme já demonstrado na introdução. Apenas em 2023, em estudo realizado por Bruno Carazza para o Movimento Pessoas à Frente⁴³, essas rubricas representaram custo de cerca de R\$ 1,29 bilhão — sendo R\$ 788,9 milhões na magistratura e R\$ 508,6 milhões no Ministério Público.

Ainda pior, a prática de instituição dessas parcelas está sendo uma das principais estratégias de espraçamento de parcelas indenizatórias a outras carreiras. Para além de propostas legislativas como o PL 2.721/2021, que buscam legitimar e ampliar essas gratificações, inclusive prevendo percentuais elevados em relação ao teto, a corrida pela instituição de licenças-compensatórias têm sido cada vez mais empreendidas. Dados da Transparência Brasil⁴⁴, vale ressaltar, demonstraram R\$ 819 milhões de gastos em 16 meses (entre julho de 2023 e outubro de 2024) apenas no Judiciário.

Inspirados na resolução 256/2023, do Conselho Nacional do Ministério Público, que instituiu tal benefício para seus membros, alguns projetos de lei ilustram esse cenário cascata a outras carreiras. Os PLs 2.829/2025, 6.070/2025 e 179/2026, dispunham sobre reestruturações de carreiras no âmbito do Tribunal de Contas da União, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, respectivamente, criando a licença-compensatória que concederia até um dia de folga a cada três de trabalho nos três casos, e de modo similar àquele criado no âmbito do CNMP. Os dias de licença seriam passíveis de conversão em pecúnia, permitindo um aumento de até $\frac{1}{3}$ dos salários a partir de verbas indenizatórias.

Ao passo em que os PLs foram aprovados, organizações da sociedade civil, no âmbito da Coalizão pelo fim dos Supersalários, produziram ofícios pedindo o veto à criação das licenças indenizatórias às três categorias⁴⁵, demanda que foi atendida pela Presidência da República.

43. Movimento Pessoas à Frente; Bruno Carazza. Além do teto: análises e contribuições para o fim dos supersalários. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/alem-do-teto/>

44. Transparência Brasil. Licença-compensatória, penduricalho recém-criado, custou R\$ 819 milhões ao Judiciário em 16 meses. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/penduricalholicencacompensatoriacustou819milhoesjudiciario.pdf>

45. Disponíveis em: https://www.transparencia.org.br/noticias/organizacoes-pedem-que-lula-vete-a-criacao-da-licenca-compensatoria-no-tcu/?utm_source=chatgpt.com e <https://movimentopessoasafrente.org.br/entidades-pedem-veto-de-lula-a-artigos-que-criam-licenca-indenizatoria-no-legislativo/>

Por que fazer? Impactos esperados

No contexto das licenças por acúmulo de ofício e licenças compensatórias, o enquadramento dessas parcelas no regime remuneratório é central para conter uma das formas mais recentes de expansão dos pagamentos extrateto. Ao impedir sua consolidação como exceção ao teto constitucional — como aventado em propostas legislativas — evita-se um incremento estimado de R\$ 2,6 bilhões anuais nas despesas públicas⁴⁶, associado justamente à conversão dessas licenças em pagamentos indenizatórios fora do limite remuneratório.

Um dos principais riscos associados a esse modelo, portanto, é o chamado “efeito cascata”. A legitimação das licenças compensatórias como verbas indenizatórias tende a estimular sua replicação em outras carreiras e órgãos, ampliando progressivamente o uso desse mecanismo como forma de incremento indireto de renda. Ao restringir essa possibilidade, preserva-se a coerência do sistema e se evita a disseminação de novos arranjos extrateto.

Por fim, ao submeter - em texto constitucional - essas licenças ao teto remuneratório, reforça-se seu papel como limite efetivo — inclusive diante de mecanismos indiretos de remuneração. Isso impede que a conversão de folgas ou acúmulo de acervo/ofícios em pagamentos leve a situações em que o acúmulo de processos ou funções resulte em ganhos superiores, preservando a lógica e a credibilidade do regime remuneratório.

46. Caso o PL 2.721 for aprovado com sua redação atual, estipulando que todos os servidores considerados recebessem a máxima conversão possível dos dias de licença (Movimento Pessoas à Frente, 2024).



10

O que fazer:

Inclusão das verbas indenizatórias no câmputo da despesa total de pessoal, para fins da LRF: o teto para essas verbas seria o valor pago em 2020 (pré-explosão de penduricalhos), corrigido apenas pela inflação.

A inserção de novo parágrafo no art. 20 da LC 101/2000 tem como objetivo prever que a despesa total com indenizações será computada na despesa total de pessoal de cada entidade ou órgão, para fins de observância dos respectivos limites, não podendo superar, em cada entidade ou órgão, o total das indenizações efetivamente pagas em 2020, corrigido pela inflação. Tal medida impõe limite importante para incentivar os órgãos e entidades a constituírem a correta identificação e correção das distorções.

A escolha da base de 2020 se justifica a partir de constatação em estudos⁴⁷ que demonstraram que o uso distorcido de indenizações para superar o teto constitucional se tornou prática perene e cada vez mais intensa a partir de 2021.

Como é hoje

A Lei de Responsabilidade Fiscal já prevê limites globais às despesas de pessoal dos vários Poderes e órgãos públicos: em cada período de apuração, não é permitido exceder, em relação à Receita Corrente Líquida, 50% no caso da União, 60% no caso dos estados e municípios (art. 19). O art. 20 determina a repartição desses limites globais entre os poderes e níveis federativos, e prevê disposições adicionais em seus parágrafos.

47. Movimento Pessoas à Frente. A Corrida Além do Teto: supersalários, verbas indenizatórias e a necessidade de resgate da autoridade constitucional. 2025. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/a-corrida-alem-do-teto-supersalarios-verbas-indenizatorias-e-a-necessidade-de-resgate-da-autoridade-constitucional/>

Por que fazer? Impactos esperados

A Lei de Responsabilidade Fiscal resultou, de maneira inequívoca e documentada em diversos estudos, em impactos positivos para a gestão pública brasileira, sobretudo no que diz respeito à responsabilidade orçamentária e administrativa. Estudo de Arraes e Pereira (2024) mostra a partir de análises estatísticas, por exemplo, que a LRF promoveu uma gestão fiscal mais responsável e transparente, o que permite, inclusive, verificar um aumento de gastos com pessoal no período analisado, mesmo que ainda, na média, dentro dos limites estipulados pela LRF.

É notável, sobretudo nas evidências disponíveis em relação ao Ministério Público⁴⁸ e à Advocacia Geral da União⁴⁹ a falta de transparência e de controle interno das parcelas pagas como indenização em órgãos que superam o limite remuneratório. Estudo da Transparência Brasil e do República.org⁵⁰, por exemplo, demonstrou que há mais de 4 mil nomenclaturas de benefícios remuneratórios e indenizatórios nas bases do sistema de justiça. A necessidade de identificação, organização e gestão das verbas indenizatórias a fim de cumprir com a LRF é também um incentivo a uma melhor e mais transparente gestão da política remuneratória no setor público brasileiro.

48. Movimento Pessoas à Frente e República.org; Sergio Roberto Guedes-Reis. Benchmark internacional sobre teto salarial no setor público. 2025. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/benchmark-internacional-sobre-teto-salarial-no-setor-publico/>

49 Movimento Pessoas à Frente e Transparência Brasil. Teto decorativo: impacto orçamentário dos honorários de sucumbência em âmbito federal. 2025. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/teto-decorativo-impacto-orcamentario-dos-honorarios-de-sucumbencia-em-ambito-federal/>

50. Transparência Brasil e 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



11

O que fazer:

Enquadrar a criação de verbas em desacordo com os parâmetros definidos no julgamento como ato de improbidade administrativa.

É imprescindível garantir que novos escapes ao teto constitucional não ocorram para dar sustentabilidade à sua autoridade. Juntamente à governança da política remuneratória e da transparência conferida pelo sistema de dados integrado dos vencimentos no serviço público, a devida responsabilização e punição ao disposto em uma regulamentação efetiva das verbas indenizatórias tem papel de destaque. Para isso, as “Propostas para o fim dos Supersalários”⁵¹ propõem, em legislação ordinária, o enquadramento como improbidade administrativa da criação de novas verbas indenizatórias, da não implementação do sistema de transparência de dados, e do desrespeito ao PL proposto:

“Art. 4º A criação de novas verbas indenizatórias por ato infralegal configura ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, na forma da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

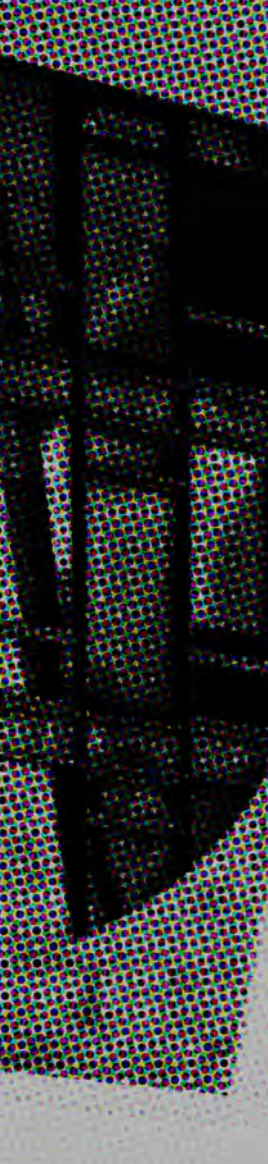
[...]

Art. 6º No prazo de um ano contado da publicação desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão um sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos, pagamentos eventuais, vantagens pessoais e indenizações, e pensões pagos aos respectivos servidores, membros de poder, e militares, ativos e inativos, e pensionistas, para fins de controle do limite remuneratório constitucional.

[...]

§ 2º. O descumprimento do prazo referido no caput constituirá ato de improbidade administrativa do agente público que lhe der causa, ou, quando do atraso da implantação do sistema decorrer a percepção de valores

51. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/propostas-para-o-fim-dos-supersalarios/>



acima dos limites de rendimentos, será considerado ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, ambos nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Art. 7º O descumprimento do previsto nesta lei será considerado ato de improbidade administrativa, nos termos do § 4º do artigo 37 da Constituição Federal e do artigo 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Como é hoje

Antes das medidas liminares dos Ministros do Supremo Tribunal Federal Flávio Dino e Gilmar Mendes⁵², o ambiente estava marcado por elevada discricionariedade e baixa responsabilização. Órgãos do Judiciário e do Ministério Público, por exemplo, dispunham de ampla autonomia para instituir, por via administrativa, novas formas de remuneração. Essa flexibilidade, sem contrapesos adequados, tem permitido a criação recorrente de parcelas que tensionam ou contornam o limite constitucional. Na prática, decisões que geram impacto bilionário sobre o erário raramente resultam em sanções proporcionais.

Por que fazer? Impactos esperados

A partir das referidas decisões, houve uma mudança no custo efetivo para a burla ao teto. Com a suspensão das verbas indenizatórias, de novas medidas administrativas e mesmo novas leis que visem instituí-las até que haja uma regulamentação nacional, abre-se uma janela de oportunidade para garantir um conjunto de medidas efetivas como as indicadas neste documento. Desta forma, a responsabilização tem papel fundamental em manter alto o custo da busca pela burla do limite remuneratório.

A escolha da improbidade administrativa como responsabilização e punição, vale dizer, representa uma melhor escolha por pelo menos duas razões. Se por um lado a reforma da própria Lei 8.429/1992 pela Lei 14.230/2021 trouxe mais segurança jurídica e a necessidade de comprovação de dolo específico para sua aplicação⁵³, por outro ela se apresenta como alternativa superior a, por exemplo, suspender transferências orçamentárias, sobretudo voluntárias no caso de interfederativas, de recursos pois não afeta políticas públicas e o funcionamento dos próprios órgãos.

52. Decisões respectivamente no âmbito da Rcl 88.319, disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15383778820&ext=.pdf> ; e da ADI 6.606, disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2026/02/23225104/Decisao-liminar-ADI-6606.pdf>
53. Conforme análise do Movimento Pessoas à Frente, disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2024/07/balanco-sobre-a-alteracao-da-lei-de-improbidade-administrativa.pdf>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enfrentamento dos supersalários no serviço público brasileiro é uma agenda inadiável. Mais do que uma distorção fiscal ou jurídica, trata-se de uma ruptura com os princípios constitucionais que organizam a administração pública e de um fator direto de corrosão da legitimidade do Estado. Corrigir essas distorções é condição indispensável para promover a valorização justa dos servidores públicos, especialmente da ampla maioria que atua dentro das regras, e para reconstruir a confiança da sociedade nas instituições, em particular no sistema de justiça.

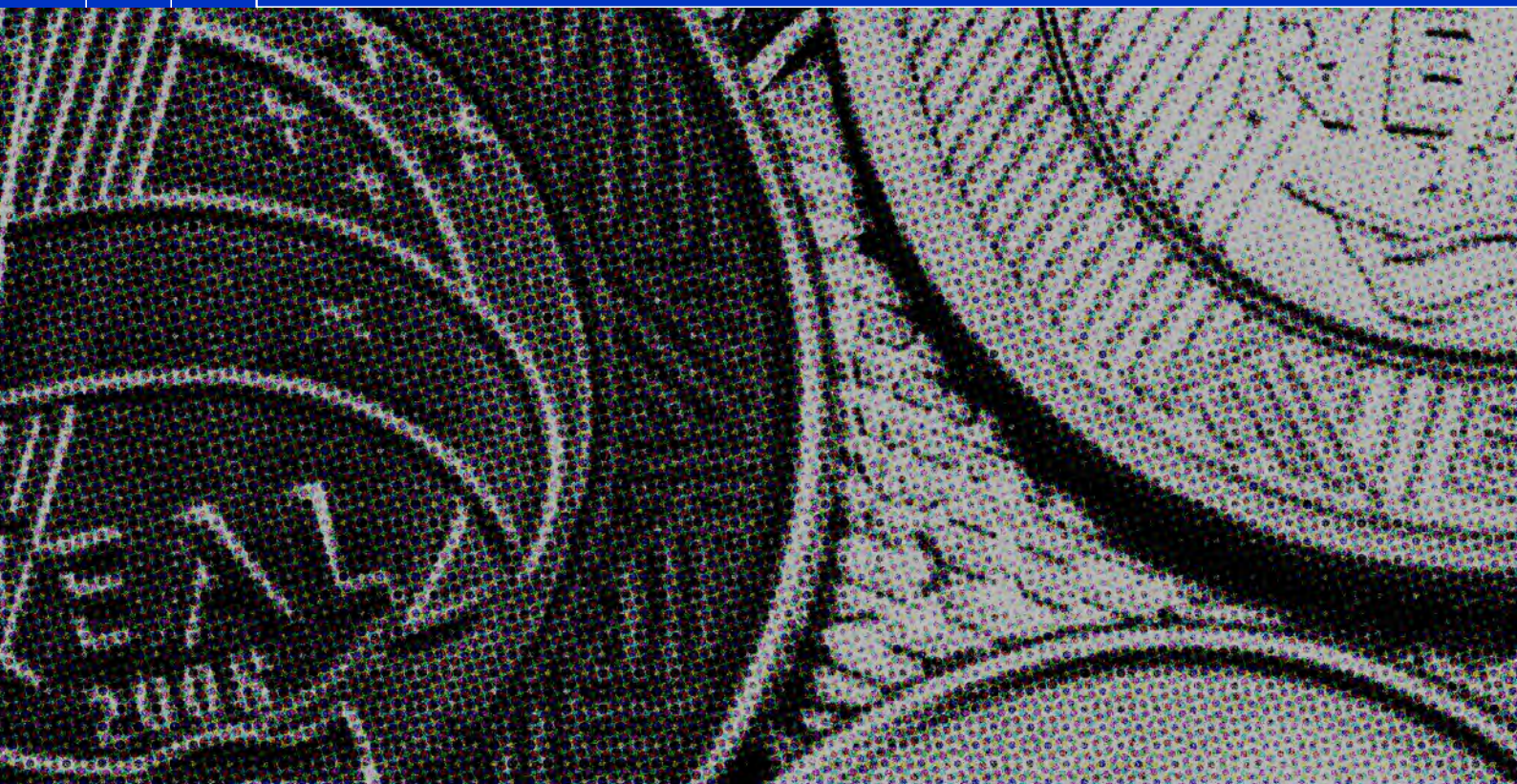
A evidência reunida ao longo desta Nota Técnica demonstra que há soluções viáveis, juridicamente sustentadas e operacionalmente factíveis. **O que se coloca, neste momento, não é mais um problema de diagnóstico, mas de decisão.** Nesse contexto, o dia 25 de março representa uma oportunidade concreta e imediata de inflexão por parte do Supremo Tribunal Federal. Ao julgar e consolidar entendimento sobre a natureza das verbas indenizatórias e a incidência do teto constitucional, o STF pode reafirmar, de forma inequívoca, a autoridade da Constituição, vedando interpretações que esvaziam materialmente o limite remuneratório. Trata-se de estabelecer um parâmetro claro e vinculante para toda a administração pública, elevando o custo institucional da burla ao teto e sinalizando um compromisso efetivo com os princípios da legalidade, moralidade e transparência.

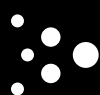


Ao mesmo tempo, cabe ao Congresso Nacional exercer seu papel central na consolidação de uma solução estrutural. A regulamentação do § 11 do art. 37 da Constituição é o passo decisivo para definir, em lei de caráter nacional, critérios rigorosos para as verbas indenizatórias, vedar a criação de benefícios por atos infr legais, instituir mecanismos de transparência e responsabilização e reorganizar a governança da política remuneratória. Além disso, o Legislativo pode avançar em medidas complementares fundamentais, como o aperfeiçoamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a incidência tributária adequada sobre verbas indevidamente classificadas e a criação de instâncias independentes de definição remuneratória.

A convergência entre uma atuação firme do STF e uma resposta legislativa abrangente é o único caminho capaz de transformar a atual janela de oportunidade em mudança duradoura. Trata-se de restabelecer a coerência do regime constitucional, reduzir desigualdades internas ao serviço público, qualificar o gasto com pessoal e alinhar incentivos à entrega de resultados à sociedade.

Enfrentar os supersalários é uma agenda em defesa do serviço público, de sua integridade, legitimidade e capacidade de gerar valor público. É uma escolha entre a perpetuação de privilégios restritos e a construção de um Estado mais justo, eficiente e confiável. O momento de decidir é agora.





Movimento Pessoas à Frente

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO