



Fim dos Supersalários

PL 6726/2016

Introdução

O teto remuneratório do serviço público, atualmente em R\$ 46.366,19 por mês, correspondente ao subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), é um dos principais limites constitucionais para conter o uso inadequado de recursos públicos no pagamento de servidores e agentes políticos¹. Esse limite, porém, vem sendo frequentemente contornado pela proliferação de verbas classificadas como “indenizatórias”, que escapam tanto do limite constitucional quanto da tributação.

Esse desvio de finalidade não encontra respaldo social. Pesquisa Datafolha (2021) mostra que 93% da população rejeita a possibilidade de servidores ganharem acima do teto constitucional². Apesar disso, o uso de “penduricalhos”³ cresceu de forma acelerada, sobretudo nas carreiras mais poderosas do Estado.

Estudo do Movimento Pessoas à Frente (2024)⁴ estimou que, em 2023, 13,6 mil servidores civis e militares do Poder Executivo federal, 152 servidores ativos da Câmara dos Deputados e 28,7 mil integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público receberam remunerações acima do teto do serviço público, então de R\$ 41,7 mil.

Embora numericamente expressivo, esse fenômeno é altamente concentrado: apenas 0,1% dos servidores do Executivo federal e 0,7% dos servidores da Câmara ultrapassavam o limite constitucional. Ainda assim, esses grupos representam a maior parte do gasto total com supersalários no país.

¹ No âmbito desta discussão, os agentes públicos serão tratados como servidores públicos para simplificar a leitura.

² DOECA, Geralda; TONDO, Stephanie. Fim dos ‘supersalários’ dos servidores é defendido por 93% dos brasileiros, diz o Datafolha. O Globo, Rio de Janeiro, 19 out. 2021. Disponível em: <https://acesse.one/RJobM>

³ Penduricalhos salariais é o termo popular utilizado para designar verbas e vantagens classificadas como indenizatórias, mas que, na prática, servem para elevar a remuneração final de servidores acima do teto constitucional.

⁴ MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. Análises e contribuições para o fim dos supersalários – Nota Técnica | dezembro de 2024. São Paulo: Movimento Pessoas à Frente, 2024. Disponível em: <https://l1nq.com/cunTg>

O custo anual dos pagamentos acima do teto constitucional ultrapassou R\$ 11 bilhões em 2023⁵, sendo que cerca de 70% desse montante se concentrou em juízes e membros do Ministério Público (MP). Dentro desse grupo, a prática é praticamente generalizada: 93% dos magistrados e 91,5% dos integrantes do MP receberam remunerações superiores ao limite constitucional.

Dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) mostram que, apenas em 2023, magistrados e membros dos ministérios públicos federal e estaduais receberam, respectivamente, R\$ 9,7 bilhões e R\$ 2,2 bilhões em subsídios, além de R\$ 8,4 bilhões e R\$ 1,5 bilhão em direitos pessoais, verbas eventuais e indenizações. Esses valores evidenciam o peso das parcelas classificadas como indenizatórias na formação dos supersalários.

Os supersalários não são um fenômeno restrito à esfera federal. Tribunais de Justiça e Ministérios Públicos estaduais também respondem por uma parcela significativa das remunerações acima do teto constitucional. Um estudo da Transparência Brasil identificou 19 tipos de benefícios classificados como indenizatórios no Judiciário estadual, que somaram R\$ 17,4 bilhões entre 2023 e 2024⁶.

Apesar desse volume expressivo de recursos, tais vantagens se concentram em uma minoria ínfima de servidores, enquanto aproximadamente 70% do funcionalismo público brasileiro recebe até R\$ 5 mil por mês, evidenciando a regressividade e a distorção distributiva do atual modelo remuneratório.

É nesse contexto de regressividade da estrutura remuneratória do Estado, marcado por altos penduricalhos concentrados nas carreiras da elite, desigualdade interna e pouca transparência, que se insere a discussão no Senado sobre o chamado PL dos Supersalários. Atualmente o tema é apreciado na forma do PL 2.721/2021, versão aprovada na Câmara para o antigo PL 6.726/2016, originado no PLS 449/2016⁷.

⁵ Recursos suficientes para o pagamento de aproximadamente 1,4 milhão de benefícios anuais do Programa Bolsa Família.

⁶ Berti, B.; Pavini, C. (2025). PL 2.721/2021 agrava supersalários no Judiciário ao estabelecer indevidamente como indenizatórios benefícios que custaram R\$ 7 bilhões em 2024. Transparência Brasil e Instituto República. Disponível em: <https://l1nq.com/JSGht>

⁷ Neste texto, o projeto de lei será referido como PL 6.726/2016, denominação mais consolidada no debate público.

O PL disciplina penduricalhos e restringe práticas abusivas

O objetivo central do PL dos supersalários é enfrentar os penduricalhos salariais presentes na folha do setor público. A proposta faz isso ao definir em lei o que é remuneração, o que é indenização e quais parcelas podem ficar fora do teto constitucional. O projeto restringe alguns benefícios relevantes na formação dos supersalários.

- **Auxílio-moradia mais restrito.** O benefício passa a ser limitado a situações específicas, como mudança de domicílio no interesse do serviço. Também fica sujeito a comprovação da despesa e a prazo definido. Isso impede a concessão permanente, como ocorreu entre 2014 e 2018, quando todos os membros do Judiciário, MPs e defensorias receberam o auxílio, gerando bilhões em gastos.
- **Adicional de férias limitado a 30 dias.** A proposta restringe o pagamento desse adicional para carreiras que hoje têm 60 dias de férias, como magistrados e membros do MP. A medida reduz uma das formas mais usadas para transformar vantagens funcionais em aumentos recorrentes de renda. Também abre caminho para apertos futuros, seja por nova lei ou por interpretação do STF.
- **Honorários de sucumbência e jetons passam a contar para o teto.** Esses valores, pagos a advogados públicos e a servidores que integram conselhos de estatais, serão computados no cálculo do teto. Hoje, permitem remunerações muito acima do limite constitucional, com impacto significativo na folha do setor público e das estatais.
- **Fim do “duplo teto” na acumulação de cargos.** A nova regra determina que o teto se aplica à soma das remunerações quando o servidor recebe de mais de um ente, como União e estados. O excedente será dividido proporcionalmente entre os vínculos. A medida elimina a lógica do “teto por vínculo”, ainda usada para permitir pagamentos muito acima do limite constitucional.

Essas mudanças não resolvem todo o problema, mas atingem mecanismos concretos usados para inflar remunerações — especialmente nas carreiras da elite do funcionalismo.

Exceções pioraram o texto, mas não justificam rejeitar o PL

A Câmara dos Deputados aprovou o projeto de lei, mas introduziu alterações relevantes em relação ao texto original do Senado. A principal mudança foi a inclusão de 32 incisos que listam benefícios classificados como de natureza indenizatória. Ao serem excluídos do teto constitucional — e, em muitos casos, da tributação — esses benefícios preservam distorções já consolidadas. É razoável supor que essa ampliação decorreu de concessões às carreiras mais organizadas politicamente do serviço público.

Essas exceções abrangem benefícios pagos principalmente a magistrados e membros do Ministério Público. Entre eles estão: auxílio-alimentação; ressarcimento de despesas de saúde; auxílio-moradia; auxílio-creche; auxílio-funeral; pagamentos de licença-prêmio não usufruída; conversão de outras licenças compensatórias em dinheiro; gratificação por exercício cumulativo de ofícios; gratificação eleitoral; indenização por uso de veículo próprio em serviço; e indenização por mudança de domicílio.

Não há dúvida de que essas mudanças se afastam de um modelo ideal de teto remuneratório. Muitas dessas parcelas, embora tratadas como indenizatórias, poderiam ser classificadas como remuneratórias. Isso amplia artificialmente a parcela dos rendimentos que pode ultrapassar o limite constitucional. Como efeito, reduz-se o potencial de economia e enfraquece-se a construção de uma política remuneratória mais justa e transparente. Além disso, entidades da sociedade civil têm apontado, com razão, que o PL não elimina totalmente a possibilidade de pagamentos retroativos por via administrativa.

As críticas à descaracterização parcial do texto original são, portanto, compreensíveis. É natural que organizações que defendem o cumprimento estrito do teto recomendem a rejeição do projeto no Senado.

Nossa divergência não está no diagnóstico — as exceções são, de fato, um problema — mas na estratégia legislativa. Reconhecer que a Câmara piorou o projeto não implica concluir que é melhor rejeitá-lo. Pelo contrário: mesmo imperfeito, o texto gera efeitos positivos imediatos sobre os gastos públicos, especialmente no Judiciário, e representa um avanço frente ao vácuo normativo atual.

Com a proximidade do ciclo eleitoral, a alternativa realista não é entre o “teto ideal, sem exceções” e o PL 6.726/2016. A escolha é entre aprovar uma legislação que organiza o sistema remuneratório, restringe abusos e fortalece os órgãos de controle, ou manter a situação atual, em que cada órgão cria e amplia benefícios por normas internas pouco transparentes e de difícil escrutínio público.

O PL é um passo na direção correta, não o ponto final

As entidades civis que defendem a rejeição do projeto argumentam que seria melhor trabalhar por uma proposta mais robusta, capaz de eliminar totalmente os supersalários. O objetivo final é legítimo. Contudo, a questão central não é o destino desejado, e sim a estratégia adequada para avançar.

Nada impede que a aprovação do PL 6.726/2016 seja acompanhada de um novo projeto de lei. Esse novo texto poderia tratar de três frentes fundamentais:

- Revisar as 32 exceções, reduzindo ou eliminando benefícios cuja natureza indenizatória é questionável;
- Apertar limites de valores, prazos e condições, especialmente no caso de licenças convertidas em dinheiro, adicionais permanentes e gratificações cumulativas;
- Ampliar a transparência, com publicação de todas as verbas remuneratórias e indenizatórias em formato padronizado e de fácil acesso ao público.

A experiência brasileira mostra que reformas estruturais raramente ocorrem de uma só vez. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, foi antecedida por normas como a Lei Camata, que reduziu gastos com pessoal de forma gradual. O mesmo ocorreu no combate à corrupção, construído em sucessivas rodadas legislativas — a Lei de Improbidade, a Lei Anticorrupção e ajustes processuais — combinadas com decisões judiciais e fortalecimento de órgãos de controle.

Um exemplo emblemático da necessidade desse marco legal envolve o próprio fenômeno dos supersalários. Na busca por assegurar vantagens pecuniárias às carreiras mais organizadas, o Judiciário flexibilizou a aplicação do teto remuneratório, mesmo após as Emendas Constitucionais da Reforma Administrativa (EC 19/1998) e da Reforma da Previdência (EC 41/2003). Essas interpretações ampliaram brechas e consolidaram práticas que nem sempre privilegiaram o interesse público primário, reforçando a urgência de uma legislação que estabeleça limites claros, transparentes e democraticamente definidos⁸.

O PL 6.726/2016 pode cumprir esse papel incremental. Ele não encerra o debate, mas cria condições institucionais para corrigir distorções remanescentes, inclusive por meio da reclassificação adequada de benefícios que hoje dependem de interpretações frágeis sobre sua natureza indenizatória.

⁸ MARTINS, Elói. Evolução das mutações legislativas e jurisprudenciais sobre o teto constitucional de retribuição pecuniária dos servidores públicos. 2025.

Mesmo com a incorporação de vários itens indenizatórios, a postura responsável do Congresso é aprovar o projeto e, simultaneamente, indicar uma nova rodada legislativa para enfrentar os supersalários. Esse processo será facilitado pela constante divulgação de privilégios preservados por carreiras da elite estatal, que amplia o apoio público por mudanças adicionais.

Assim, a aprovação do PL 6.726/2016 não representa o fim da discussão. Ela marca uma etapa necessária para organizar definições legais, dar segurança jurídica e tornar mais simples a reclassificação de verbas nitidamente remuneratórias — como licenças-prêmio e adicionais permanentes travestidos de indenização.

Além disso, o projeto sinaliza responsabilidade fiscal, reforça o princípio de igualdade perante a lei e protege a legitimidade do serviço público, que não pode conviver com remunerações acima do teto beneficiando uma minoria altamente organizada.

Conclusão:

aprovar o melhor possível agora, para avançar depois

O Brasil, país com renda concentrada, forte pressão fiscal e serviços públicos ainda insuficientes, não pode naturalizar a violação sistemática do teto remuneratório constitucional por uma minoria de servidores e agentes públicos. Trata-se de uma prática sustentada por justificativas frágeis, pouco transparentes e frequentemente dissociadas do controle democrático do Congresso. A manutenção dos supersalários é incompatível com os princípios da moralidade, impessoalidade, igualdade e razoabilidade previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

O PL 6.726/2016, atualmente em discussão no Senado, está longe de ser perfeito. Ainda assim, o texto oferece avanços concretos: define de maneira mais clara o que é remuneração e o que é indenização; restringe práticas hoje usadas para contornar o teto constitucional; impede benefícios incompatíveis de ficarem fora do limite; aumenta a transparência das parcelas não sujeitas ao teto; e transfere ao Congresso a criação de novas exceções, ampliando o escrutínio público. Além disso, gera economia sem prejudicar diretamente a prestação dos serviços públicos.

Às vésperas de um ciclo eleitoral, e diante da resistência organizada das carreiras mais poderosas do funcionalismo, é pouco realista esperar a aprovação de um texto “ideal”, que elimine por completo os supersalários. A alternativa prática e responsável para os senadores é outra: aprovar agora o texto possível, reduzir

parte das distorções mais evidentes, dificultar a criação de novos penduricalhos e abrir espaço para aprimoramentos legislativos futuros.

A decisão real, portanto, não é entre um “teto ideal, sem exceções” e o PL 6.726/2016. A escolha é outra. Trata-se de decidir entre dar um passo concreto rumo a um sistema remuneratório mais justo e sustentável, ou manter o cenário atual. Hoje, a criatividade remuneratória de alguns órgãos ainda se impõe ao interesse público. Isso reforça a percepção de que o Estado exige sacrifícios da maioria, mas adia ajustes quando o tema envolve os privilégios da minoria mais organizada.

Com a colaboração de:



Luan Sperandio Teixeira

Diretor de Operações do Ranking dos Políticos



Gabriel Jubran

Diretor de Relações Governamentais do Ranking dos Políticos



Nilson Teixeira

Conselheiro do Ranking dos Políticos