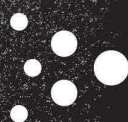


PROPOSTAS PARA O FIM DOS SUPERSALÁRIOS

ANTEPROJETOS DE PROPOSTA DE EMENDA À
CONSTITUIÇÃO E PROJETO DE LEI PARA RESGATAR
A AUTORIDADE DO TETO CONSTITUCIONAL
E COIBIR O USO INDEVIDO DE VERBAS
INDENIZATÓRIAS NO SETOR PÚBLICO

2025



**Movimento
Pessoas à Frente**

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

ANTEPROJETOS

PROPOSTAS PARA O FIM DOS SUPERSALÁRIOS

O Brasil apresenta uma das maiores concentrações de riqueza do mundo. Enquanto o teto constitucional de salários de servidores públicos no país encontra-se fixado em R\$ 46.366,19 (quarenta e seis mil, trezentos e sessenta e seis reais e dezenove centavos) mensais, 80% da população brasileira apresenta rendimento per capita inferior a R\$ 2.361,00 (dois mil trezentos e sessenta e um reais) por mês.

A despeito da já significativa diferença entre o teto constitucional de salários e os rendimentos recebidos por um cidadão comum brasileiro, o Movimento Pessoas à Frente constatou que, em 2023, 93% dos magistrados e 91,5% dos membros do Ministério Público receberam acima do teto constitucional¹. Ou seja, para a imensa maioria dos membros das carreiras jurídicas, o teto constitucional não foi respeitado. Há, ainda, parcela significativa de promotores recebendo mensalmente quase quatro vezes o teto constitucional, como noticiado pelo jornal Estadão².

Pesquisa do Datafolha³ mostra que 93% da população brasileira é contra a possibilidade de os servidores receberem acima do teto constitucional. A mesma pesquisa também evidencia que um em cada quatro brasileiros acredita que todos ou a maioria dos funcionários públicos recebam supersalários, o que compromete a confiança da população nas instituições públicas. Essa percepção não reflete a realidade: metade dos servidores públicos recebe salários de até R\$3.300,00⁴ demonstrando que a remuneração da maioria dos servidores está longe dos valores mais altos frequentemente associados ao setor público.

O pagamento de salários acima do teto constitucional custou aos cofres públicos, no mínimo, 11,1 bilhões de reais em 2023⁵. Com esse valor teria sido possível: construir 4.582 (quatro mil, quinhentas e oitenta e duas) Unidades Básicas de Saúde, realizar o atendimento

¹MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. Além do Teto: Análises e Contribuições para o fim dos Supersalários. Nota Técnica (2024). Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/alem-do-teto/>

²TÁCIO LORRAN. Ministério Público paga supersalários a quase metade dos procuradores estaduais. Estadão, 14/01/2024. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/ministerio-publico-paga-supersalario-a-quase-metade-dos-procuradores-estaduais/?srsltid=AfmBOooNUypfocw4ZJ_xOomCmMWekwCqMSD8M9rjUIrIVoek5jLTia0q

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

⁴INSTITUTO REPÚBLICA. Metade dos servidores recebe salário menor ou igual a R\$3.391 no Brasil. Disponível em:

<https://republica.org/2023/09/06/metade-dos-servidores-publicos-recebe-salario-menor-ou-igual-a-3391-no-brasil/>

⁵MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. Além do Teto: Análises e Contribuições para o fim dos Supersalários. Nota Técnica (2024). Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/alem-do-teto/>

anual de 1,36 milhão de famílias no Programa Bolsa Família e, até mesmo, atender 3,9 milhões de alunos do ensino médio no Programa Pé-de-meia⁶.

Outra pesquisa realizada pelo Movimento Pessoas à Frente, com dados disponibilizados pelo pesquisador Bruno Carazza⁷, sobre o impacto dos chamados “supersalários” no serviço público federal mostrou que as despesas acima do teto constitucional com magistrados cresceram 49,3% somente em um ano, muito acima da inflação no mesmo período, que foi de 4,83% (IPCA), demonstrando que o valor passou de R\$7 bilhões em 2023 para R\$10,5 bilhões em 2024, considerando-se apenas magistrados.

O estudo inicialmente avaliaria também os dados relacionados aos supersalários no Ministério Público, porém o comparativo foi inviabilizado por conta da indisponibilidade e da baixa qualidade no quesito transparência dos dados públicos referentes ao órgão. Por esses motivos, as proposições em tela buscam limitar as exceções ao teto remuneratório estabelecido pelo artigo 37, XI e § 11, da Constituição Federal, com o objetivo de mitigar o fenômeno dos “supersalários” no serviço público, combatendo, portanto, distorções históricas incompatíveis com a realidade brasileira, que beneficiam uma parcela muito pequena do funcionalismo e que acabam por minar a reputação da ampla maioria dos servidores.

A premissa central do conjunto de proposições legislativas compostas por uma Proposta de Emenda à Constituição e um Projeto de Lei é resgatar a autoridade do teto constitucional e coibir o uso indevido de verbas indenizatórias.

A PEC determina, ao incluir o inciso XXIII no art. 37, vedações a mecanismos utilizados para viabilizar os supersalários por meio de penduricalhos, como o pagamento retroativo de caráter geral, férias em período superior a trinta dias, aposentadoria compulsória como modalidade de sanção ou ainda adicionais por substituição, dada a preocupação com o foco nas carreiras, oriundas principalmente do sistema de justiça, que concentram os pagamentos extrateto.

O PL cumpre o papel de prever as parcelas que são indenizatórias de fato, com base em estudo jurídico realizado a pedido do Movimento Pessoas à Frente⁸, e em conceito claro

⁶MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. One pager: Pelo fim dos supersalários e por um serviço público justo e efetivo. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/one-pager-pelo-fim-dos-supersalarios/>

⁷MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. A Corrida para Além do Teto. Nota Técnica (2025). Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/a-corrida-alem-do-teto-supersalarios-verbas-indenizatorias-e-a-necessidade-de-resgate-da-autoridade-constitucional/>

⁸MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. Supersalários e o teto constitucional: natureza das verbas indenizatórias e remuneratórias e o PL 2.721/2021. Nota técnica (2025). Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/supersalarios-e-o-teto-constitucional/>.

de que se tratam de verbas pagas “ao indivíduo como objetivo de reparar gasto ou prejuízo suportado, efetiva e diretamente, em razão e durante o exercício do serviço”, prevendo também: a necessidade de comprovação caso a caso de aderência ao conceito; a implementação de um sistema de transparência para a remuneração no serviço público; e a punição por improbidade administrativa no caso de descumprimento da lei.

É urgente construir uma política remuneratória justa e condizente com um Estado preocupado em combater desigualdades e criar um ambiente institucional propício à efetivação da democracia. Para isso, é preciso limitar os supersalários e garantir que os servidores públicos recebam um salário digno, adequado e condizente com o teto salarial imposto pela Constituição Federal.

ANEXO I

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº _____, DE 2025

Altera os artigos 37, 39 e 93 da Constituição Federal.

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**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:

a) licença-assiduidade ou outra licença decorrente de tempo de serviço, independentemente da denominação adotada, ressalvada, dentro dos limites da lei, licença para fins de capacitação;

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

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

d) aposentadoria compulsória como modalidade de sanção administrativa;

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

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

g) progressão ou promoção na carreira baseadas exclusivamente em tempo de serviço.

.....

§ 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 complementar, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos.

.....

§ 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.

“**Art. 39.**

.....

§ 10. Aplica-se o disposto no § 9º do art. 39 aos detentores de mandatos eletivos, aos membros dos Tribunais e Conselhos de Contas e aos titulares de empregos ou de funções públicas da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como aos dirigentes dos órgãos e das entidades integrantes da respectiva estrutura.

“**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;

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.”

Art. 2º A partir da publicação desta Emenda Constitucional, é vedada a concessão das vantagens referidas no inciso XXIII do caput do art. 37 em favor de servidores, empregados e demais agentes públicos que antes da referida data não fossem titulares daquelas vantagens em razão da legislação então vigente ou de regulamentos internos das empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias às quais se vinculem.

Art. 3º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data da sua publicação.

ANEXO II

PROJETO DE LEI Nº , DE 2025

Dispõe sobre verbas indenizatórias para fins do teto remuneratório e do aprimoramento da fiscalização financeira da Administração Pública e do controle do gasto público, conforme o previsto respectivamente nos artigos 37, XI, § 11, e 163, V, da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei regulamenta as verbas indenizatórias para fins do teto remuneratório, do aprimoramento da fiscalização financeira da Administração Pública e do controle do gasto público, conforme o previsto respectivamente nos artigos 37, XI, § 11, e 163, V, da Constituição Federal.

§ 1º Para os efeitos desta lei, servidor público é a pessoa legalmente investida em cargo ou em emprego público na administração direta, nas autarquias ou nas fundações públicas, militares e membros de poder, inclusive no exercício de mandato eletivo, de todos os Poderes da República e a todos os níveis federativos.

§ 2º Esta lei é aplicável às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos públicos para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, nos termos do artigo 37, § 9º, da Constituição Federal.

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:

- I – auxílio-alimentação, limitada a exclusão a valor correspondente a 3% (três por cento) do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente;
- 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;
- III – auxílio ou indenização de transporte, observada a estrita e efetiva necessidade do serviço, em valor não superior a 3% (três por cento) do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente;
- IV – indenização decorrente do uso de veículo próprio em serviço, em valor não superior a 7% (sete por cento) do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente;
- V – auxílio-moradia:
 - a) concedido em razão de mudança do local de residência, por força de ato de ofício, enquanto permanecer o vínculo do agente com a origem ou se o beneficiário for ocupante exclusivamente de cargo de livre provimento e exoneração, respeitado o disposto nos incisos I, II e III do § 3º deste artigo;
 - b) para custeio de residência em localidade distinta do domicílio eleitoral, em

virtude do exercício de mandato eletivo, respeitado o disposto nos incisos I e II do § 3º deste artigo;

c) no exterior, conforme previsão legal, respeitado o disposto nos incisos I e II do § 3º deste artigo;

VI – diárias e indenização devidas em virtude do afastamento do local de trabalho para execução de trabalhos de campo, até valor correspondente, por dia, a 2% (dois por cento) do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente, exceto quando se tratar de moeda estrangeira;

VII – ajuda de custo para mudança e transporte, até o valor correspondente ao preço médio cobrado no domicílio de origem para prestação de serviços dessa natureza, atualizado trimestralmente pelo órgão ou entidade;

VIII – restituição de valores indevidamente descontados da retribuição do agente, inclusive em relação à respectiva correção monetária e juros de mora;

§ 3º A exclusão da incidência do limite remuneratório previsto no inciso V do § 2º e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal sobre auxílio-moradia observará, na forma do disposto no inciso XII do caput deste artigo, as seguintes condições:

I - o pagamento da parcela deverá decorrer da falta de imóvel funcional em condições de uso na localidade;

II - o agente não poderá residir com outra pessoa que ocupe imóvel funcional ou receba parcela de idêntica finalidade;

III - o agente não poderá ter residido ou sido domiciliado na localidade onde exercer o cargo, função ou emprego por mais de 60 (sessenta) dias nos 12 (doze) meses anteriores ao início do exercício no novo local.

Art. 3º O eventual reconhecimento de verbas devidas, ainda que em sede de processo administrativo ou judicial, não permite pagamento retroativo de caráter geral.

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. 5º O limite remuneratório estabelecido pelo artigo 37, XI, da Constituição Federal aplica-se ao somatório das verbas não indenizatórias percebidas por uma mesma pessoa nos casos de combinação de remuneração proveniente de cargo, emprego ou função

pública com aquela de pensão, ou da remuneração proveniente de aposentadoria com aquela de pensão, inclusive quando originadas de fontes pagadoras distintas.

§ 1º No caso de recebimento simultâneo de remuneração e pensão ou de aposentadoria e pensão sujeitas a diferentes limites remuneratórios, incidirá o limite de maior valor sobre o somatório de todos os recebimentos, sem prejuízo da aplicação, a cada fonte pagadora, de seu respectivo limite, nos termos do artigo 37, XI, da Constituição Federal.

§ 2º Nos casos de acumulação de cargos, empregos e funções públicas autorizadas pela Constituição Federal, bem como de suas respectivas aposentadorias, os limites remuneratórios incidirão no somatório dos ganhos do agente público conjuntamente.

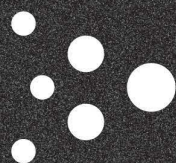
Art. 6º No prazo de um ano contado da publicação desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão um sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos, pagamentos eventuais, vantagens pessoais e indenizações, e pensões pagos aos respectivos servidores, membros 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.

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.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.



Movimento Pessoas à Frente

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO



2025