

## Resumo

Este estudo avaliou **folhas de pagamento de servidores de alta remuneração dos poderes Executivo e Judiciário no Brasil**, buscando entender o padrão remuneratório, especialmente quanto ao cumprimento do teto salarial. A análise foi centrada em elementos da folha que, por determinações infraconstitucionais, muitas vezes sujeitas a interpretação dos próprios órgãos públicos, são apartados do cálculo do teto salarial, tais como indenizações, vantagens consideradas eventuais ou de caráter pessoal.

O teto salarial está previsto na Constituição Federal de 1988, no inciso XI do Artigo 37. Tramita na Câmara **projeto de Lei nº. 3123/2015**, que regulamenta sua aplicação.

Ressalte-se que a análise não objetivou identificar irregularidades nas folhas. Pelo contrário, buscou-se testar a hipótese de que o excesso de benefícios remuneratórios pontuais resulte no **pagamento sistemático de salários acima do teto constitucional**. Os indicadores detalhados a seguir têm esse fim.

## Dados utilizados

Foram analisadas **217.873** folhas de pagamento dos Poderes Executivo e Judiciário<sup>1</sup>, referentes aos contracheques de **fevereiro, março, abril, maio e julho/2019**, a nível federal e estadual (no caso dos magistrados de Tribunais de Justiça). Os meses de janeiro e junho foram desconsiderados por apresentar alto número de folhas com pagamento de um terço de férias e décimo-terceiro salário.

No Poder Executivo, o foco foi dado nas carreiras com alto padrão remuneratório. São elas:

- Auditores da Receita Federal do Brasil;
- Carreiras da diplomacia;
- Advogados da União;
- Procuradores da Fazenda;
- Procuradores Federais;
- Carreiras do Ciclo de Gestão (CGU, STN, Banco Central, IPEA e outras)

No Judiciário, foram analisadas as remunerações dos cargos da magistratura (juízes e desembargadores) dos seguintes tribunais: todos os **5 Tribunais Regionais Federais (TRF)**, todos os **24 Tribunais Regionais do Trabalho (TRT)** e **26 Tribunais de Justiça<sup>2</sup> (TJ)**.

Os dados utilizados para esta análise foram obtidos no **Portal da Transparência do Governo federal**, no caso do poder Executivo, e no **painel de dados de folha de pagamento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>3</sup>**, no caso das folhas do Judiciário.

<sup>1</sup> No caso do Judiciário, buscou-se selecionar apenas magistrados ativos. No entanto, a depender da qualidade do registro da folha, é possível que folhas de pagamento de inativos tenham sido incluídas.

<sup>2</sup> A exceção é o TJ de Santa Catarina, por inconsistência nos dados encaminhados.

<sup>3</sup>

[https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opedoc.htm?document=qvw\\_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%4oneodimioo3&anonymous=true&sheet=shP\\_ORT63Relatorios](https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opedoc.htm?document=qvw_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%4oneodimioo3&anonymous=true&sheet=shP_ORT63Relatorios)

## Indicadores da folha de pagamento

Uma típica folha de pagamento no poder público brasileiro é composta dos **seguintes elementos**, conforme regramentos específicos<sup>4</sup>:

- Remuneração Paradigma: Remuneração do cargo efetivo.
- Vantagens Pessoais: V.P.N.I., adicional por tempo de serviço, quintos, vantagens decorrentes de sentença judicial ou extensão administrativa, abono de permanência.
- Função de Confiança ou Cargo em Comissão
- Indenizações: Auxílio-alimentação, Auxílio-transporte, Auxílio Pré-escolar, Auxílio Saúde, Auxílio Natalidade, Auxílio Moradia, Ajuda de Custo, além de outras desta natureza.
- Vantagens Eventuais: Abono constitucional de 1/3 de férias, indenização de férias, antecipação de férias, serviço extraordinário, substituição, pagamentos retroativos, além de outras desta natureza.
- Gratificações: Gratificações de qualquer natureza.
- Total dos rendimentos pagos no mês: soma dos itens anteriores.
- Retenção devido ao teto constitucional, ou “abate-teto”: Valores retidos por excederem ao teto remuneratório constitucional.
- Contribuição Previdenciária Oficial.
- Imposto de Renda Retido na Fonte.
- Rendimento líquido após os descontos referidos nos itens anteriores.
- Valor de diárias efetivamente pago no mês de referência.
- (no caso do executivo) Valor de Jetons.
- (no caso do executivo, nas carreiras de advocacia) Valor de honorários advocatícios.

Cada elemento da folha pode ou não ser considerado para cálculo do teto, conforme regras específicas<sup>5</sup>. Para viabilizar a análise agregada de todas as folhas, foram criados os seguintes **indicadores, aplicados a cada uma delas**:

- 1) Remuneração Ultrapassa Teto: Testa se o **total de rendimentos**, acrescido das diárias e **descontado o abate-teto**, supera o teto constitucional. O total de rendimentos é a soma dos 6 primeiros elementos da folha, apresentados acima. **Este cálculo indica a presença de itens apartados do cálculo do teto.**
- 2) Remuneração Ultrapassa Teto + R\$ 1000: Indicador com a mesma lógica do anterior, porém **mais conservador**. Busca-se dar uma margem de R\$ 1000 para considerar **a priori fora do cálculo do teto o valor do auxílio-alimentação** (estimado de forma a contemplar todos os órgãos).
- 3) Remuneração Ultrapassa Teto + R\$ 10000: Indicador tem o objetivo de caracterizar pagamento sistemático de salários acima do teto, com **margem de R\$ 10000**.
- 4) Percentual Efetivo de Imposto de Renda: Normalmente benefícios não considerados para cálculo do teto salarial também **não estão sujeitos a Imposto de Renda**. Este indicador apresenta o **percentual efetivamente retido como Imposto de Renda**, considerando a não incidência em parcelas remuneratórias. É calculado pela razão entre o **imposto de renda retido na fonte** e o **total de rendimentos**.

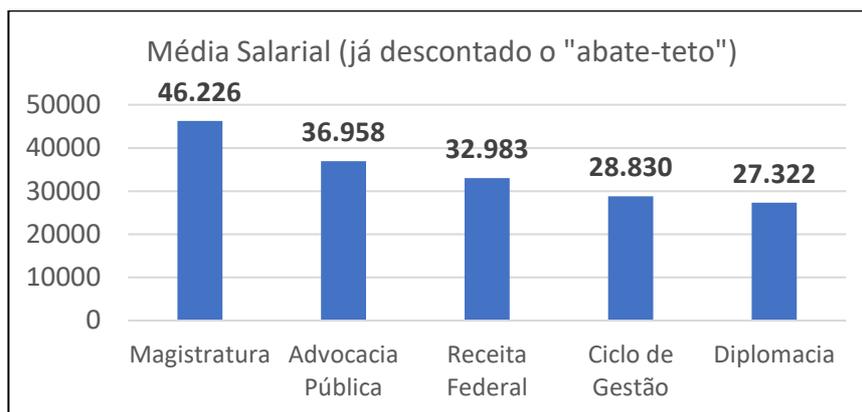
<sup>4</sup> No caso do Judiciário, resolução 215/2015, do CNJ, disciplina o tema. Está disponível em [http://www.cnj.jus.br/images/atos\\_normativos/resolucao/resolucao\\_comp\\_215\\_16122015\\_26032019162517.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_comp_215_16122015_26032019162517.pdf)

<sup>5</sup> Ver Resoluções nº 13 e 14/2006 do CNJ: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=178>;  
<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=177>

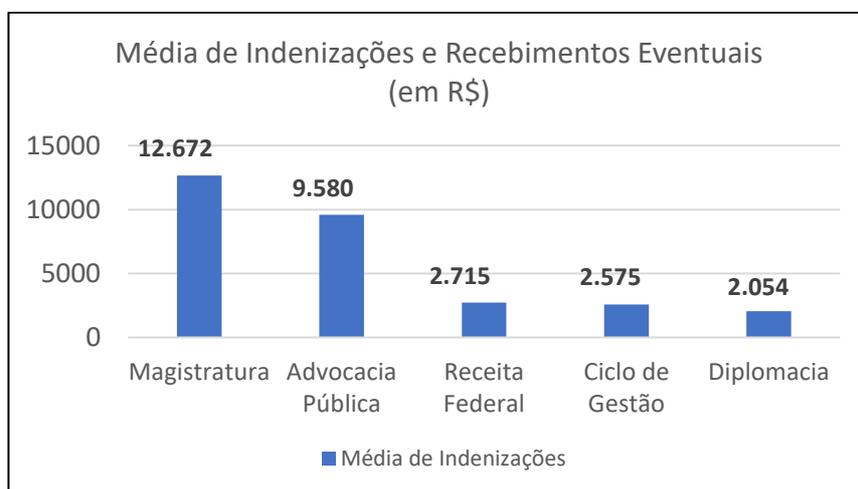
## Resultados

### Parte 1: Visão Geral sobre o cumprimento do teto

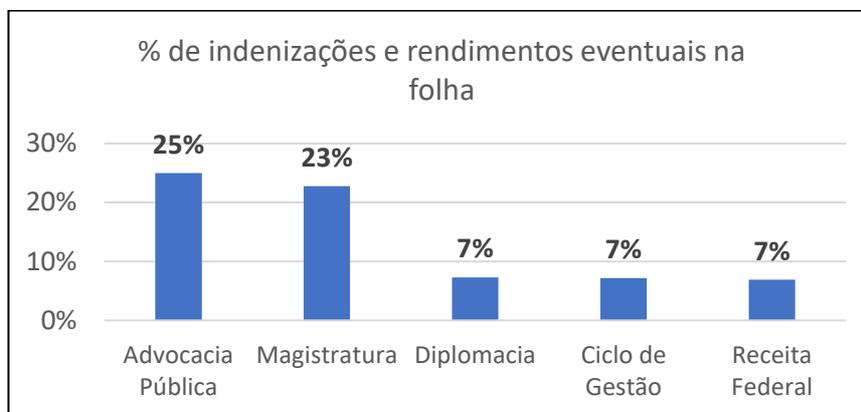
O teto constitucional vigente no Brasil é de R\$ 39.293,32 a nível federal e R\$ 35.462,22 a nível estadual. As carreiras objeto deste estudo têm alto nível remuneratório. Vejamos os valores médios pagos nos meses estudados:



Um importante componente das remunerações, e que frequentemente ocasionam o pagamento acima do teto constitucional, são as indenizações e recebimentos eventuais. O gráfico abaixo apresenta o valor médio pago a título desses elementos do contracheque:



Os recursos indenizatórios e eventuais dos contracheques compõem os rendimentos totais dos servidores na seguinte proporção:

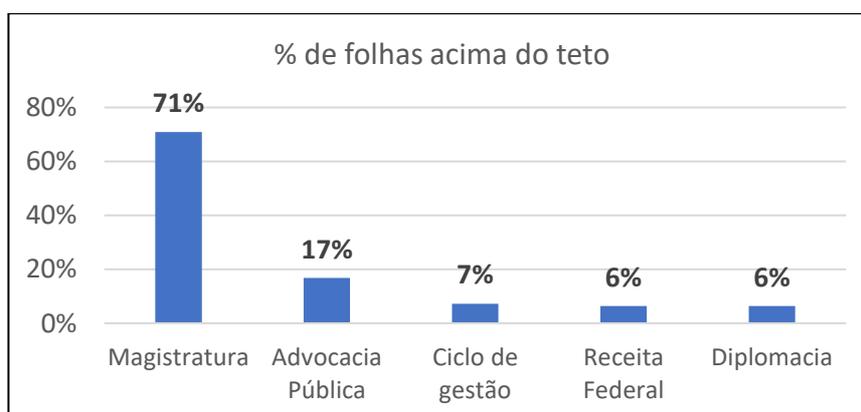


As carreiras de advocacia pública (Advogados da União, Procuradores Federais, Procuradores da Fazenda e Procuradores do Banco Central) **recebem, desde 2016, honorários advocatícios de sucumbência nas causas em a União sai vencedora**<sup>6</sup>. Isso eleva o valor recebido a título de indenizações e recebimentos eventuais.

#### Valores acima do teto

Em média, os ocupantes de cargos de Advocacia Pública receberam R\$ 7.195,67 em honorários por mês no período analisado. O benefício é questionado pela Procuradoria-geral da República<sup>7</sup>, **por representar um tipo de premiação pelo simples cumprimento da atribuição do cargo.**

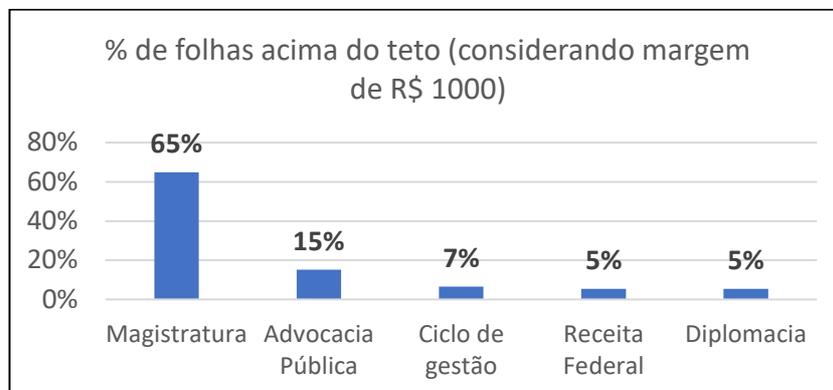
Vejamos agora como o uso sistemático de verbas “extras” se reflete no pagamento de salários acima do teto constitucional. O gráfico abaixo apresenta, para cada grupo de carreiras, o **percentual de folhas com valor de recebimentos maior que o teto, já descontando o chamado “abate-teto”**.



<sup>6</sup> Ver Lei nº. [13327/2016](#).

<sup>7</sup> <https://www.conjur.com.br/2019-abr-09/honorarios-advogados-publicos-violam-constituicao-pgr>

Adotando uma abordagem mais conservadora, podemos considerar uma margem de R\$ 1000 além do teto para descartar casos em que o simples recebimento do auxílio-alimentação gere a ocorrência. Este é o gráfico:



Adotando um **critério mais conservador ainda, com margem de R\$ 10 mil, teríamos ainda 35,6% de folhas acima do teto na magistratura**. Nas carreiras do executivo, o valor maior seria de 5% na Advocacia Pública.

É nítida a **proporção de folhas com salários acima do teto constitucional na magistratura** (já descontados os valores retidos para afeitos de atingimento do teto). Isso ocorre provavelmente devido a dois motivos:

- a) As remunerações básicas já são em regra mais altas do que as outras carreiras consideradas no estudo; e
- b) Existem diversos componentes do salário, pagos recorrentemente, que são isentos do cálculo para cumprimento do teto salarial.

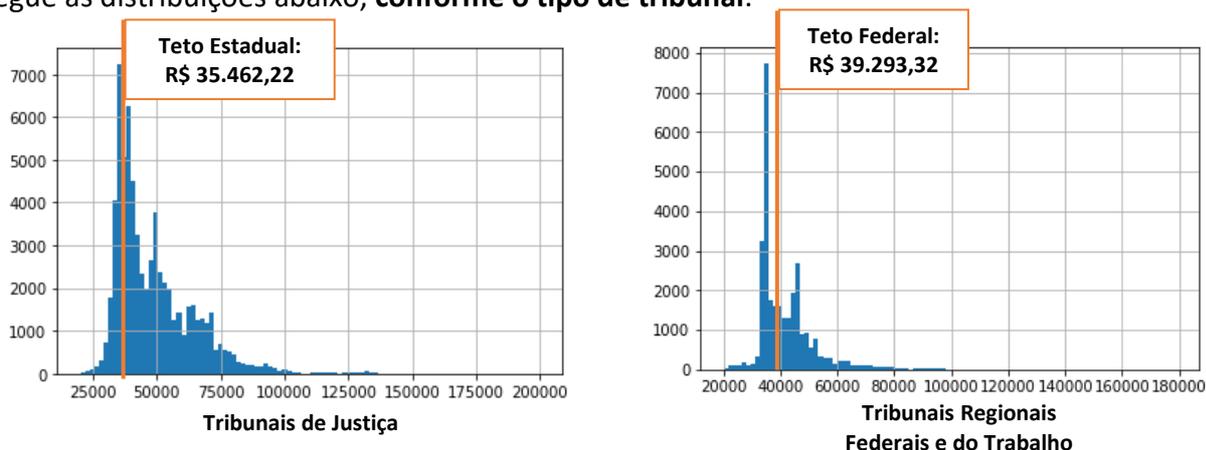
Na segunda parte deste estudo, aprofundaremos o olhar sobre as folhas de pagamento da magistratura. Assim será possível entender os principais elementos que contribuem para o recebimento sistemático de remunerações acima do teto.

Parte 2: Aprofundamento da análise – folhas do judiciário

Os dados utilizados nesta seção foram obtidos em ferramenta de transparência ([Painel de Remuneração dos Magistrados](#)) disponibilizada pelo Conselho Nacional de Justiça.

A. Análise das Remunerações

O rendimento total mensal, já descontando o abate-teto, de juizes e desembargadores brasileiros segue as distribuições abaixo, **conforme o tipo de tribunal**.



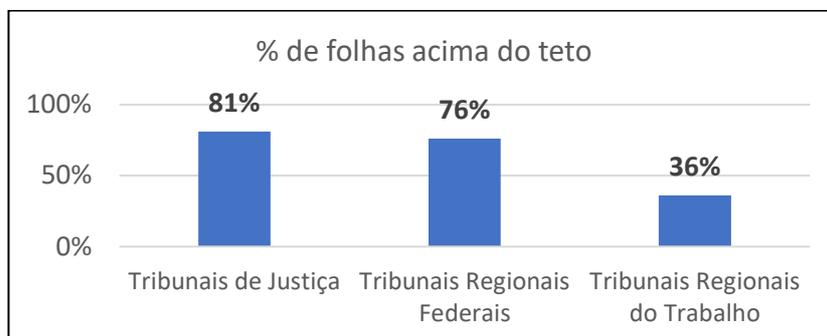
A média dos rendimentos totais dos magistrados dos Tribunais de Justiça é de R\$ 48.761,34. Se descontarmos a retenção pelo teto constitucional, essa média é de R\$ 48.666,81. Esse valor é 37% superior ao teto estadual, que é R\$ 35.462,22.

A média é uma medida que pode ser fortemente influenciada por valores extremos. **Vejamos a comparação entre a mediana dos salários e o teto remuneratório:**

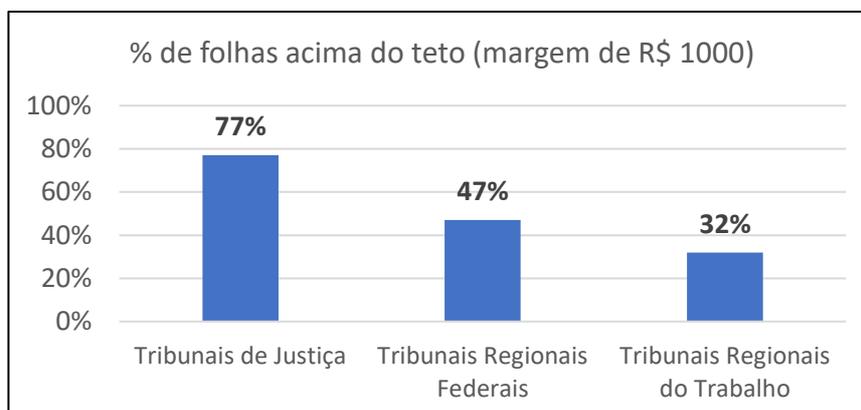
Esfera	Tribunais	Mediana salarial (já descontando eventual retenção devido ao teto)	Teto aplicável	Proporção da mediana em relação ao teto
Estadual	TJ's	R\$ 43.436,70	R\$ 35.462,22	22,5% acima
Federal	TRF's	R\$ 40.203,40	R\$ 39.293,32	2,3% acima
Federal	TRT's	R\$ 35.904,81	R\$ 39.293,32	8,6% abaixo

Percebe-se que o padrão de remunerações acima do teto é mais presente nos tribunais de justiça. **É contra intuitivo que a maior mediana de remunerações esteja nesse grupo, uma vez que os juizes estaduais se submetem ao teto do estado, inferior ao federal.** Nos Tribunais Regionais do Trabalho, as remunerações parecem estar mais “controladas”, o que não quer dizer que não haja casos de salários acima do teto (o que a mediana indica, na prática é que metade das remunerações estão acima desse valor).

O gráfico a seguir mostra, por tipo de tribunal, o **percentual de remunerações com valor bruto final acima do teto, já descontada a retenção.**



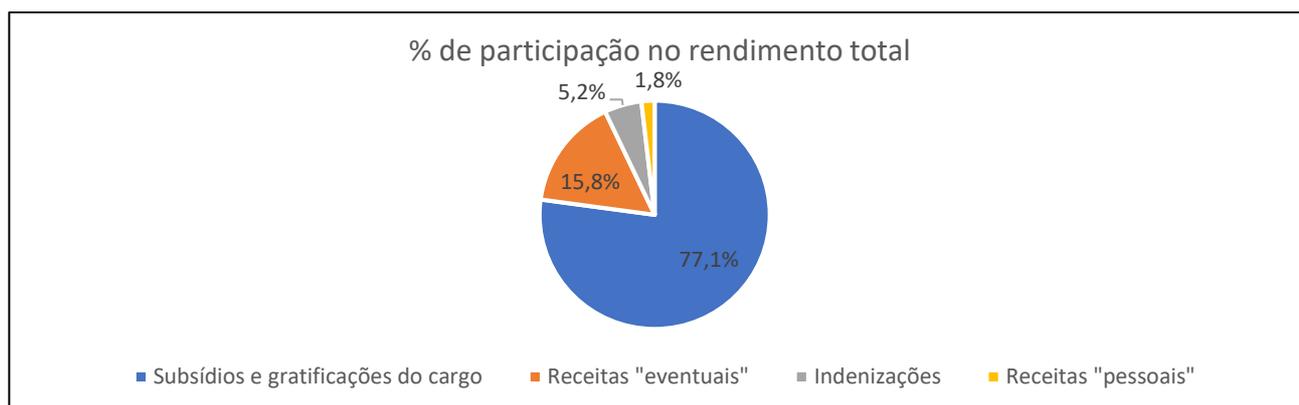
Adotando um critério mais conservador, vejamos o **percentual de remunerações acima do teto considerando uma margem de R\$ 1000 no limite.**



Se considerarmos uma **margem ainda maior, de R\$ 10 mil**, temos 46% de folhas acima desse limite nos TJ, 10% nos TRF e 13% nos TRT.

Isso ocorre em grande medida devido a presença de indenizações, vantagens pessoais e “eventuais” nas folhas de pagamento. Isso porque parte dessas rubricas são destacadas do cálculo do teto, por determinações infraconstitucionais: **85% dos contracheques analisados apresentavam alguma indenização; 23%, alguma vantagem “pessoal”; e 68%, alguma vantagem “eventual”.**

O gráfico seguinte apresenta a **composição de um típico contracheque do magistrado brasileiro.**



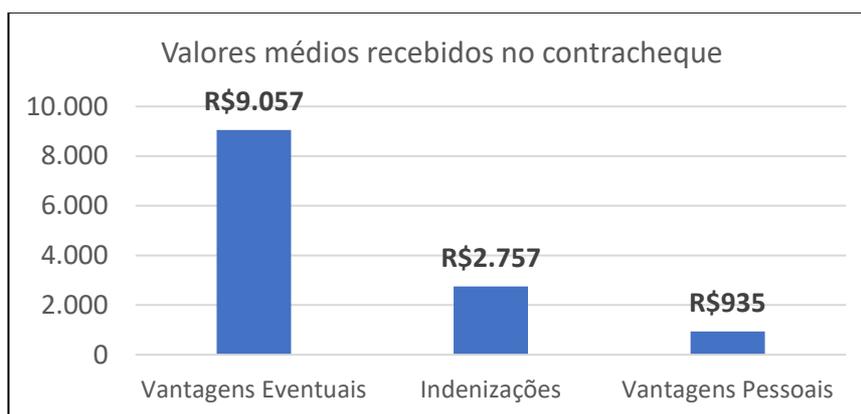
Perceba que aproximadamente **23% do valor se deve a elementos que, a depender da interpretação legal, podem ser considerados “por fora” do teto**. Essa é a causa do excesso de salários acima do limite constitucional.

Os números mostram que os tribunais brasileiros pagam sistematicamente remunerações acima do teto, evidenciando a fragilidade desse mecanismo nos moldes atuais. A seção seguinte abordará os principais elementos constantes das folhas de pagamento que contribuem para isso.

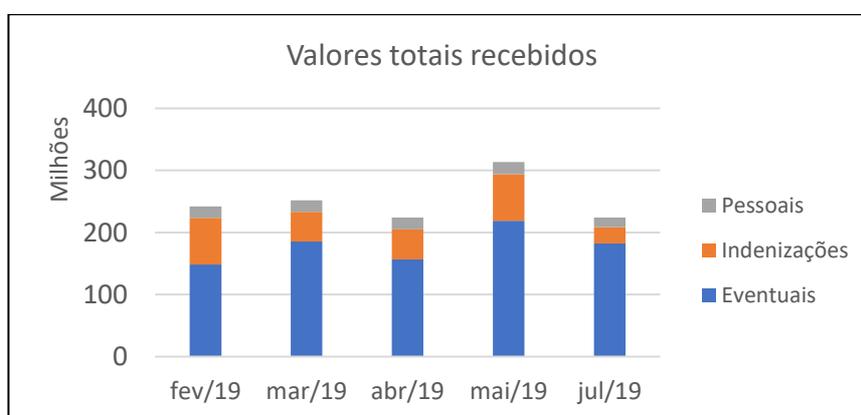
### B. Análise das Indenizações, Vantagens Pessoais e Eventuais

Como visto, outras parcelas remuneratórias além do subsídio dos magistrados inflam o valor final recebido. Indenizações, vantagens pessoais e eventuais podem ser destacadas do cálculo da remuneração para efeito da aplicação do limite salarial.

Esta é a média paga a título desses benefícios, por magistrado, nos 5 meses analisados:



Abaixo, o valor total pago por mês.



Perceba que se paga sempre valores acima de R\$ 200 milhões, chegando esse valor a **superar R\$ 300 milhões em maio/2019**.

Nas **resoluções 13 e 14/2006 do CNJ**, são especificadas as receitas que podem ser destacadas do teto remuneratório. Além de um rol não exaustivo de receitas, que inclui os auxílios moradia, funeral, alimentação, reclusão e transporte, as diárias e o auxílio-mudança, são adicionadas outros rendimentos que podem estar previstos em leis específicas, como a Lei Orgânica da Magistratura (LOM) <sup>8</sup>. Esta lei, por sua vez, prevê benefícios como ajuda de custo para moradia nas localidades em que não houver residência oficial à disposição do Magistrado, salário-família, representação, gratificação pela prestação de serviço à Justiça Eleitoral, gratificação pela prestação de serviço à Justiça do Trabalho, entre outros. A LOM não é específica quanto à consideração desses benefícios para efeitos do teto constitucional.

#### Detalhando um pouco mais

Fizemos um levantamento das rubricas mais utilizadas pelos Tribunais de Justiça nos meses de janeiro a julho/2019<sup>9</sup>, classificadas como pessoais, eventuais ou indenizatórias. **A tabela abaixo relaciona as que respondem por mais de 80% do volume de recursos pagos.**

<b>Indenizações</b>	<b>Valor Pago</b>
Auxílio-alimentação (R\$)	91.762.981,43
Outra (R\$)	79.955.564,48
Auxílio Saúde (R\$)	57.338.777,86
Outra (R\$).1	27.851.209,68
<b>Pessoais</b>	
Abono de permanência (R\$)	34.912.627,61
<b>Eventuais</b>	
Pagamentos retroativos (R\$)	294.738.062,31
Indenização de férias (R\$)	291.753.746,30
Outra (R\$)	133.293.657,78
Gratificação por exercício cumulativo (R\$)	105.511.732,45

Dentre as indenizações classificadas como “Outra” ou “Outra.1”, identificamos o pagamento de bolsas de pesquisa, auxílio transporte, diferenças de auxílio alimentação ou moradia e indenização de “férias-prêmio”.

Dentre os recebimentos eventuais classificados como “Outra”, identificamos diversos pagamentos a conta de “diferenças” (que provavelmente se devem a pagamentos a menor num período anterior), gratificações de desempenho de funções, indenizações de licenças-prêmio, entre outros.

Com os dados disponibilizados não é possível saber individualmente quais rubricas são consideradas para efeitos da aplicação do teto salarial.

Um dos mais controversos pagamentos de “extras” aos magistrados, oriundo da **venda de férias**, está em pauta no momento no CNJ, que busca restringi-lo<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Lei Orgânica da Magistratura: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm)

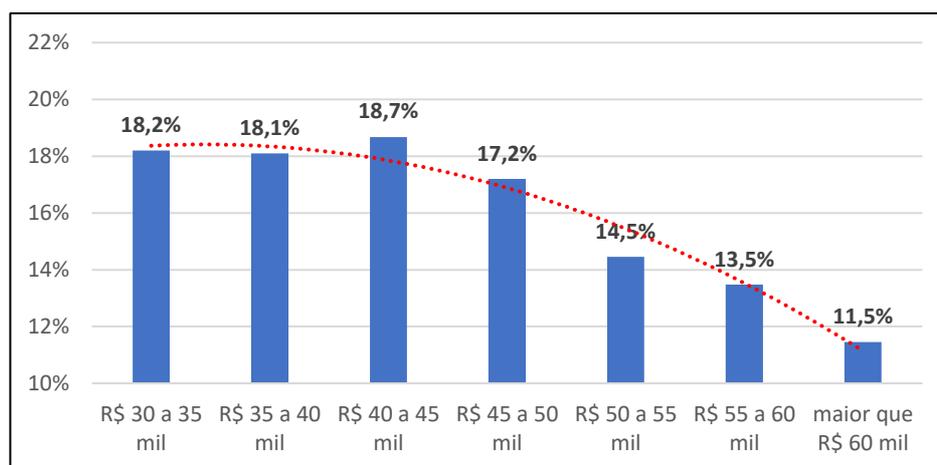
<sup>9</sup> Neste caso, consideramos inclusive os meses de janeiro e junho/2019. A fonte da informação é o [Painel de Remunerações dos Magistrados](#).

<sup>10</sup> <https://www.conjur.com.br/2019-ago-21/juizes-vender-dez-dias-ferias-decide-cnj>

### C. Análise da Retenção de Imposto de Renda

Um possível efeito das receitas “por fora” do cálculo do teto salarial é que **esses mesmos elementos acabam não sendo contabilizados para efeitos de retenção do Importo de Renda (IR)**, gerando uma grande margem de isenção nas remunerações e uma consequente regressividade do imposto.

O gráfico seguinte apresenta a retenção de IR por nível salarial. A curva vermelha indica a tendência de regressividade.



Em média, **cada magistrado pagou 16,5%** de IR na folha. O esperado, considerando as faixas de contribuição, seria uma **retenção acima de 25%**.

## Posicionamento

O **projeto de Lei nº. 3123/2015**, em tramitação na Câmara dos Deputados, busca restringir o uso de elementos marginais nas folhas de pagamento que sejam desconsiderados no cálculo do teto. O Novo apoia o projeto, mas buscará aperfeiçoá-lo no sentido de tornar o mais efetivo possível o cumprimento do teto salarial.

Os benefícios pagos pelo Poder Judiciário, que geram o recebimento regular de remunerações acima do teto por magistrados, **será objeto de solicitação de informações a ser encaminhada ao Conselho Nacional de Justiça**. Nosso objetivo é entender especificamente quais rubricas salariais são consideradas como recebimentos eventuais, pessoais e indenizatórios.

Outro ponto relevante a ser tratado diz respeito aos **honorários advocatícios** pagos às carreiras da advocacia pública desde 2016. Como visto, o pagamento de honorários faz com que 17% dos salários dessa categoria ultrapassem o teto salarial. **O valor médio pago por ano a pouco mais de 7 mil servidores é de mais de R\$ 700 milhões**. A Procuradoria-Geral da República entrou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6053<sup>11</sup>) com o propósito de declarar inconstitucional a Lei nº. 13.327/2016, que criou o benefício. **A bancada do Novo na Câmara defende a ADI, pois entende que os recursos oriundos de sucumbência em processos que envolvam a União a ela pertencem**.

<sup>11</sup> <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5613457>