

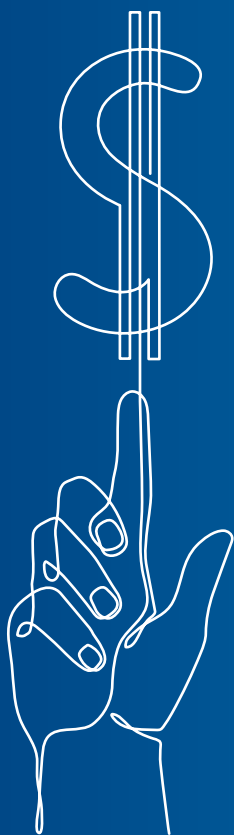


Carta do IBRE

Um caminho para solucionar o problema dos supersalários do setor público

Luiz Guilherme Schymura

Pesquisador do FGV IBRE e doutor em economia pela FGV EPGE



Um total de R\$ 24,3 bilhões foi pago acima do teto constitucional em 2025 no conjunto do setor público brasileiro, a 67,3 mil servidores. Desse universo, a maior parte está concentrada nas elites jurídicas do país – juízes, membros do Ministério Público, advogados públicos e defensores públicos: 48,6 mil pessoas, que sozinhas responderam por R\$ 22,8 bilhões, ou 94% de todo o excedente. O levantamento dessas quatro carreiras abrange 11 estados e duas capitais no caso da advocacia pública, e 11 estados no caso das defensorias.

A Emenda Constitucional 41/2003 estabeleceu que nenhum servidor deveria receber acima do subsídio de ministro do STF – R\$ 46.366 por mês, ou aproximadamente R\$ 630 mil por ano em valores de 2025. Duas décadas depois,

esse limite se inverteu: tornou-se o piso efetivo das carreiras jurídicas de elite. O descumprimento é a regra, não a exceção: alcança 85,1% na magistratura, 89,1% no Ministério Público, 72,2% nas defensorias e 52,8% na advocacia pública. Esses percentuais consideram o universo completo de ativos, inativos e pensionistas; se contabilizados apenas os servidores que receberam os 12 contracheques do ano, sobem para 91,6%, 93,2%, 77,1% e 56,8%, respectivamente – e, excluídos os advogados que atuam como juízes eleitorais nos TREs, o descumprimento na magistratura chega a 92,4%. A mediana da remuneração supera o teto nas quatro carreiras – 61% acima na magistratura e 40% acima no Ministério Público. Na prática, só não recebe acima do teto quem acabou de ser

aprovado em concurso; após completar 12 meses, o servidor passa a acumular adicionais, e o descumprimento se generaliza.

Em 2025, 637 magistrados receberam acima de R\$ 2 milhões por ano – mais de três vezes o teto –, e um recorte mais recente (fevereiro de 2025 a janeiro de 2026, imediatamente anterior a uma decisão do STF sobre o tema) mostra esse número saltando para 997 juízes, configurando uma verdadeira explosão de casos extremos às vésperas da decisão.

Há ainda uma particularidade jurídica relevante: em tese, como Judiciário, Ministério Público, defensorias e procuradorias estaduais são organizados por unidade federativa, deveriam se submeter a tetos estaduais (o subsídio de governador ou de desembargador), inferiores ao teto federal. Uma decisão do STF de 2020, no entanto, definiu essas carreiras como nacionais e, por isonomia, estendeu a elas o teto federal de R\$ 46 mil – um teto que, mesmo sendo o mais alto possível para essas carreiras, é sistematicamente descumprido.

Os dados desmentem a leitura de que se trataria de distorções pontuais, contidas por escrutínio público e decisões judiciais recentes. O gasto extrateto de magistratura e Ministério Público saltou de R\$ 5,5 bilhões em 2022 para R\$ 11,1 bilhões em 2024 e R\$ 17,5 bilhões em 2025; o percentual de juízes e membros do MP acima do teto passou de 76% para 90%

no mesmo intervalo 2022-2024. O número de remunerações líquidas acima de R\$ 1 milhão por ano nessas duas carreiras saiu de aproximadamente 1,7 mil em 2022 para 4,3 mil em 2024. Entre dois levantamentos separados por apenas quatro a cinco meses, o excedente extrateto de juízes e membros do MP passou de R\$ 14,7 bilhões para R\$ 17,5 bilhões.

Parte relevante do problema está na esfera estadual: entre R\$ 12 e 13 bilhões de extrateto nas quatro carreiras jurídicas em 2025 estão no nível estadual, em que o controle é historicamente mais frágil. Santa Catarina, Rio de Janeiro, Rondônia e São Paulo lideram esse *ranking* estadual. No nível estadual, os pagamentos retroativos costumam ser aprovados de forma mais precária, muitas vezes por resolução administrativa em vez de lei.

Um levantamento comparativo com dez outros países – Alemanha, Argentina, Chile, Colômbia, Estados Unidos, França, Itália, México, Portugal e Reino Unido – mostra o Brasil na liderança isolada. A mediana da magistratura brasileira equivale a 48 vezes a renda mediana nacional, contra um máximo absoluto de seis vezes nos Estados Unidos e de quatro vezes em Portugal e na Alemanha. O quartil inferior (P25) da magistratura brasileira – US\$ 290,9 mil em paridade de poder de compra (PPC) – já supera o valor máximo pago a magistrados na Itália, Reino Unido, França, Portugal e Ale-

Os dados desmentem a leitura de que se trataria de distorções pontuais, contidas por escrutínio público e decisões judiciais recentes

manha, e equivale a quase 95% da remuneração paga aos juízes da Suprema Corte dos EUA.

Já os 25% mais bem pagos da magistratura brasileira recebem, somados, mais do que os cerca de 53 mil magistrados dos outros dez países juntos. No Ministério Público, a mediana equivale a 31 vezes a renda mediana nacional – três vezes o máximo desse indicador entre os países da amostra, observado na Itália. O extrateto brasileiro chega a pelo menos US\$ 8 bilhões em PPC, contra US\$ 4,2 milhões ou menos em países como França, Itália, Colômbia, Portugal e Alemanha – uma diferença da ordem de 1.900 vezes. O segundo maior gasto da amostra é o da Argentina, de US\$ 381,7 milhões: o excedente brasileiro é 21 vezes maior.

Dados da RAIS entre 2006 e 2023 mostram que a desigualdade salarial interna do setor público estatutário passou a superar a do



mercado formal privado, invertemdo o padrão histórico do funcionalismo como espaço relativamente isonômico e de atenuante das desigualdades do país. O Gini do funcionalismo público chega a 0,527, acima do Gini do próprio Brasil (0,516 em 2023) e próximo ao da Colômbia. A folha de pagamento pública explica cerca de 10% da desigualdade de renda disponível no país.

A concentração no topo é extrema: 0,25% do funcionalismo – magistratura e Ministério Público – concentra cerca de 25% do 1% mais rico do setor público e 65% do 0,1% mais rico. Essas carreiras são aproximadamente 80% brancas e majoritariamente masculinas. Mulheres negras são 25% dos servidores estatutários, mas apenas 7% do 0,1% mais rico. No Amapá, magistrados respondem por mais de 60% do grupo dos cem habitantes de maior renda do trabalho do estado. Juízes e membros do Ministério Público atuam nas 1.862 comarcas do país e, em 62% delas, uma das três pessoas com maior renda do trabalho é um juiz ou membro do MP.

O cientista político Sérgio Guedes-Reis, cuja pesquisa serviu de base para todos os dados e análises desta Carta, argumenta que os supersalários não decorrem nem de falha moral individual nem de simples lacuna jurídica, mas de um equilíbrio autorreforçado entre três mecanismos que se combinam, e que serão apresentados a seguir.

1. Preferências moldadas pela desigualdade

Em ambientes de alta desigualdade, atores posicionados no topo da hierarquia tendem a preferir – objetiva e subjetivamente – mais desigualdade, mesmo quando professam neutralidade distributiva. Uma vasta literatura empírica em economia comportamental documenta esse efeito, inclusive associando posições de topo a uma erosão da própria noção de certo e errado. A comparação de *status* ocorre horizontalmente, dentro de grupos fechados de pares: a régua de justiça de um juiz é calibrada por outros juízes, não pela sociedade – o que explica percepções sinceras, porém sistematicamente enviesadas, como a de estar levando uma “vida de monge” ou passando por “miserê”. Como o *status* é um bem posicional, qualquer vantagem obtida por um tribunal gera pressão imediata de todos os demais.

Essas elites também defendem a distância hierárquica em si mesma, resistindo não apenas a perdas absolutas de renda, mas à compressão da distância entre topo e base. O caso mais ilustrativo: em 2006, o teto equivalia a 81 salários mínimos; em 2024, a 26 – uma relação de comparação que foi lida como “defasagem” a corrigir. Mas na verdade o topo nunca caiu: foi o piso (o salário mínimo) que subiu acima da inflação. A narrativa de defasagem transforma, assim, um ganho distributivo na base em justificativa para recompor o topo – o

mecanismo de defesa hierárquica em estado puro. A implicação é estrutural: toda elevação do piso (salário mínimo, valorização do magistério, transferências de renda) tende a gerar, por esse mecanismo, pressão por recomposição salarial no topo.

2. Coordenação corporativa

O segundo mecanismo é um jogo de coordenação, com dois equilíbrios possíveis: todos se contêm, ou todos pressionam por mais vantagens. Quando a maioria já pressiona, conter-se deixa de ser percebido como virtude e passa a ser visto como “otarismo profissional”, um erro estratégico individual. O princípio da isonomia – criado para proteger os segmentos mais vulneráveis – é mobilizado às avessas, para nivelar privilégios para cima: cada vantagem obtida por um tribunal se difunde para os demais por contágio, por redes densas como associações de classe e conselhos, que funcionam como espaços de compartilhamento não de boas práticas, mas de técnicas de obtenção de vantagens (“penduricalhos”).

3. Autorregulação delegada

O terceiro mecanismo é uma peculiaridade institucional brasileira: em nenhum dos dez países comparados o Judiciário acumula, como no Brasil, a capacidade de propor normas sobre sua própria remuneração e de julgar contro-

vérsias sobre o tema – um curto-circuito de autorregulação. O CNJ é majoritariamente composto por magistrados, o CNMP por membros do Ministério Público, e o STF, instância final de qualquer matéria salarial relevante, é integralmente formado por juízes: os regulados se autocontrolam. O Congresso, por sua vez, oscila entre a posição de principal e a de refém estratégico, pois é cotidianamente investigado e julgado pelas mesmas carreiras sobre cujos pleitos remuneratórios delibera.

Essa configuração tem raízes históricas: o Judiciário foi o primeiro poder a se organizar em bases burocráticas modernas, com concursos públicos que remontam a mais de 100 anos em São Paulo, num contexto de expansão ainda incipiente dos cursos de direito no país. Executivo e Legislativo só passaram por processo equivalente de institucionalização, em larga medida, após a Constituição de 1988. O resultado é a produção de uma ambiguidade jurídica persistente – auxílios, adicionais por tempo de serviço, licenças convertidas em pecúnia, verbas de representação –, pela qual rubricas “não remuneratórias” contornam o teto: quanto mais rico esse repertório de rubricas, mais viável é a extração de vantagens.

Os três mecanismos analisados acima explicam o perfil estrutural do fenômeno. Já os “gatilhos contextuais” explicam por que ele avança em saltos discretos, e não em trajetória contínua. Os

Leis que tentam enumerar taxativamente o que é remuneratório e o que é indenizatório atuam no plano do rótulo, não da estrutura

saltos históricos ocorrem quando coincidem fragilidade política do Executivo ou do Legislativo, folga fiscal e distração midiática – como no auxílio-moradia de 2014; nos bônus e honorários de 2016 (aprovados num contexto de grande fragilidade do governo, especialmente na Receita Federal e na AGU); e na reativação do adicional por tempo de serviço (ATS) em 2022, num contexto eleitoral, com o Judiciário fora do centro do debate público e forte expansão da arrecadação federal por efeito da pandemia.

O inverso também ocorre: crises de imagem do próprio STF abrem, em tese, janelas de oportunidade para regulação – como no escândalo do Banco Master envolvendo ao menos dois ministros. Na avaliação de Guedes-Reis, no entanto, essa janela específica já está se fechando sem que uma resposta institucional efetiva tenha avançado.

Leis que tentam enumerar taxati-



vamente o que é remuneratório e o que é indenizatório atuam no plano do rótulo, não da estrutura: a mesma criatividade normativa que produziu o auxílio-moradia tende a produzir, em seguida, um auxílio-saúde e depois um auxílio-livro. Esse tipo de lei não altera as expectativas mútuas do jogo de coordenação – continua sendo individualmente irracional conter-se enquanto os pares seguem pressionando –, porque é a arquitetura institucional, e não o enunciado da norma, que define o equilíbrio.

A transparência, por si só, também não é uma panaceia. Sob autorregulação capturada, os portais de transparência salarial se converteram em ferramentas de *benchmarking* corporativo: descobrir quanto um tribunal paga a mais tornou-se hoje uma consulta trivial, o que acelerou a taxa de contágio isonômico entre carreiras. Já sob uma governança externa, a mesma transparência tende a alimentar prestação de conta e legitimidade. O sinal do efeito da transparência depende, portanto, da estrutura de governança em que ela opera. Na Noruega, onde a declaração de renda de qualquer cidadão é publicamente consultável, a transparência funciona em conjunto com uma norma social de desaprovação a quem se destaca (a chamada Lei de Jante), num contexto social muito distinto do brasileiro.

Guedes-Reis levantou os dados para elaboração de uma proposta que busca racionalizar a estrutura remuneratória do setor público brasileiro. A primeira decisão foi esta-

belecer a referência remuneratória. Para tanto, decidiu adotar o modelo norte-americano, que possui lógica similar à de Portugal, Alemanha e Itália. Nesses países, o limite remuneratório se aplica sobre o valor total recebido no período (*total pay*), vedando-se a exclusão de parcelas de caráter “indenizatório”.

Apenas duas categorias ficam de fora desse limite: as diárias de deslocamento eventual, limitadas ao ressarcimento comprovado, e os ressarcimentos de despesas antecipadas em favor da administração – comprovadas e sem habitualidade. Variações intra-anuais podem ser diferidas para o exercício seguinte até 5% do teto anual – e só se o limite não for superado no ano seguinte. O residual extingue-se, sendo vedadas incorporação e reclassificação.

Com os contracheques e microdados das quatro carreiras (Magistratura, Ministério Público, Advocacia Pública e Defensoria Pública) em 11 países, Guedes-Reis ordenou os valores remuneratórios em paridade de poder de compra (PPC), controlando-os pelo poder aquisitivo de cada país.

Algumas constatações saltam aos olhos. Comparando as posições relativas – percentil 10, 25, 75 e 90 –, constata-se que a distorção não ocorre apenas no topo: como já mencionado no início desta Carta, no quartil inferior, o P25 da magistratura brasileira (US\$ 290,9 mil) supera o P90 americano (US\$ 249,9 mil). A re-

muneração paga aos magistrados brasileiros situados no P10 é a 4ª maior, mas a partir do P25 nossos juízes consistentemente se tornam os mais bem pagos da amostra. O Ministério Público lidera os quatro estratos, sendo que no P25 com quase o dobro do segundo colocado, a Colômbia. O mesmo ocorre na Defensoria Pública, em que o Brasil lidera todos os estratos. Na advocacia pública, apenas a Itália paga mais – em todos os estratos. Ainda assim, o Brasil supera EUA, França e Alemanha.

Uma questão importante para a política remuneratória é arbitrar qual deveria ser a posição do Brasil nesse *ranking* amostral internacional. Para isso, Guedes-Reis elaborou seis propostas alternativas, variando a posição do Brasil dentro desse *ranking* internacional e a estrutura da carreira entre valores máximos e mínimos. O pesquisador centra sua análise na proposta em que coloca o limite remuneratório do Brasil no percentil 75 da amostra internacional, ou seja, o Brasil teria a terceira carreira mais bem paga da amostra de 11 países. Nessa estrutura remuneratória, o vencimento mínimo equivale ao percentil 25 da amostra e o máximo corresponde ao percentil 75.

A vantagem dessa proposta é que o limite remuneratório fica bem próximo dos limites constitucionais atuais e posiciona o Brasil em uma colocação ainda muito generosa da comparação internacional realizada. No caso da magistratura, por

exemplo, o Brasil ficaria bem próximo ao limite superior legal atual.

Um cenário alternativo, que coloca o Brasil no P90, ou seja, na segunda posição da comparação internacional, e com um intervalo salarial entre o P10 e o P90, produziria uma estrutura salarial que variaria entre R\$ 48,4 mil mensal e R\$ 77,6 mil para a magistratura. Em outras palavras, mesmo sendo bastante generoso em relação à comparação internacional, ainda assim seria possível obter uma ampla racionalização salarial em relação ao que ocorre hoje.

Voltando à análise do cenário preferido pelo pesquisador, que equivale a colocar o Brasil no P75, é importante definir como esse teto se aplicará daqui em diante no contexto da realidade atual em que vários servidores recebem acima do teto. Aqui três regras de transição são estabelecidas. Na primeira, o novo teto vale apenas para quem ingressar depois da reforma, e a economia cresce à medida que o quadro se renova. Na

Na primeira regra de transição a economia fiscal gerada seria de R\$ 167 bilhões ao longo de 20 anos. Na segunda, R\$ 263 bilhões, e na terceira, R\$ 469 bilhões

segunda, os atuais servidores também são reenquadrados na nova faixa, e o valor excedente é preservado como vantagem pessoal nominalmente identificada (VPNI), congelada em termos nominais e, portanto, absorvida gradualmente pela inflação. Na terceira, toda a remuneração dos atuais servidores é preservada em termos nominais, sem qualquer recomposição inflacionária. Nenhuma das três reduz salário nominal: a irredutibilidade é respeitada, e a economia decorre da renovação do quadro e da corrosão real dos valores congelados.

De acordo com as estimativas de Sérgio, na primeira regra de transição a economia fiscal gerada seria de R\$ 167 bilhões ao longo de 20 anos. Na segunda, R\$ 263 bilhões, e na terceira, R\$ 469 bilhões – sempre no mesmo horizonte de 20 anos.

Segundo as estimativas de Guedes-Reis, se essa economia

Perfil das carreiras

Carreira	Piso/teto
Magistratura	46,1-52,4
Ministério Público	33,4-46,0
Advocacia pública	33,7-51,5
Defensoria pública	30,7-32,3

Fonte: Guedes-Reis, 2026.

fosse redistribuída aos professores da educação básica e ao quinto de menor renda do funcionalismo, o índice de Gini do setor público poderia ser reduzido de 0,527 para 0,453, e a razão entre o salário de entrada de magistrado e o de professor sairia de 5,6 para cerca de 2 – neste último caso, reposicionando o Brasil da 10ª posição entre os 11 países para a 3ª posição. Colocando de outra forma, a economia gerada pela terceira regra de transição supera os R\$ 433 bilhões que ainda faltam para universalizar o saneamento básico no país até 2033.

Uma proposta adicional de Guedes-Reis reage diretamente ao mecanismo da autorregulação delegada: retirar a definição da política remuneratória de dentro dos órgãos beneficiários, por meio da criação de um órgão externo de governança salarial do setor público. Um levantamento comparado de mais de dez jurisdições identifica quatro famílias institucionais de governança salarial externa: órgãos com poder determinativo (Quênia, Austrália, Nova Zelândia e Chile), órgãos que recomendam com dever de resposta do Executivo ou Legislativo (Reino Unido, Canadá), comissões *ad hoc* (Índia, Irlanda) e comitês setoriais (Hong Kong). Os casos mais robustos compartilham quatro características: base constitucional ou legal expressa, nomeações de fora do grupo beneficiado, revisão periódica com critérios públicos e força normativa efetiva.

O caso chileno é especialmente ilustrativo: uma comissão externa com poder determinativo surgiu após o “estallido social” de 2019, uma convulsão social prolongada e, proporcionalmente, ainda maior que as jornadas de 2013 no Brasil. Antes da crise, autoridades chilenas figuravam entre as mais bem pagas do mundo em comparações internacionais; a reação incluiu cortes de 25% nas remunerações de congressistas e ministros de Estado e de 10% na do presidente da República – a Câmara dos Deputados chegou a aprovar cortes de 50%, rejeitados depois no Senado. Com a constitucionalização da comissão externa, as remunerações permaneceram congeladas pela comissão por mais de cinco anos. Os integrantes da referida comissão, com larga experiência no setor público, mas sem vínculo com o governo, cumprem mandatos de seis anos.

O desenho proposto para o Brasil é o de um órgão nacional permanente que aprova anualmente uma faixa vinculante – piso, centro e teto – para a remuneração total das carreiras abrangidas, cabendo ao Congresso fixar o valor final dentro dessa faixa. Ao menos um terço dos assentos seria preenchido por sorteio cívico, com cotas regionais, de gênero e raça. Seria vedada maioria de integrantes oriundos das próprias carreiras submetidas ao teto. O mecanismo de *enforcement* seguiria a lógica da Lei de Responsabilidade Fiscal – sanções institucionais automáticas

ao ente pagador, como bloqueio de transferências voluntárias e vedação à realização de concursos e de novas gratificações, nunca ao servidor individualmente. Hoje, os instrumentos existentes (como o artigo 142 da LDO ou uma súmula vinculante em discussão) carecem de mecanismos sancionatórios claros. Como precedente brasileiro de independência funcional, Guedes-Reis cita o Comitê de Política Monetária (Copom), que delibera sobre matéria de relevância nacional sem qualquer histórico de revisão de mérito pelo STF.

A pesquisa e a proposta de Guedes-Reis apontam o caminho para solucionar uma questão crítica no reordenamento fiscal brasileiro. A manutenção dos supersalários do setor público desmoraliza de início qualquer iniciativa de ajuste do desequilíbrio fiscal estrutural do Brasil que demande cortes de benefícios de pessoas menos privilegiadas. Adicionalmente, como mostrou o pesquisador, a economia fiscal do cumprimento efetivo dos tetos salariais do setor público é, em si mesma, muito significativa. O diagnóstico e o caminho a seguir já estão traçados, graças em boa parte ao enorme esforço de pesquisa de Guedes-Reis. Agora, é hora de agir. ■

O texto é resultado de reflexões apresentadas em reunião por pesquisadores do IBRE. Dada a pluralidade de visões expostas, o documento traduz minhas percepções sobre o tema. Dessa feita, pode não representar a opinião de parte, ou da maioria, dos que contribuíram para a confecção deste artigo.