



DADOSJUSBR

PL 2.721/21 agrava supersalários no Judiciário ao estabelecer indevidamente como indenizatórios benefícios que custaram R\$ 7 bi em 2024

Junho/2025

Texto aprovado pela Câmara excetua do teto constitucional 19 benefícios pagos a magistrados



TRANSPARÊNCIA
BRASIL

República.org



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).

FICHA TÉCNICA

Junho/2025

PESQUISA E REDAÇÃO

Bianca Berti ▪ Transparência Brasil
Cristiano Pavini ▪ Transparência Brasil

COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Bianca Berti ▪ Transparência Brasil
Cristiano Pavini ▪ Transparência Brasil
Jessé Souza ▪ Transparência Brasil
Joellen Silva ▪ Transparência Brasil
Raul Durlo ▪ Transparência Brasil

SUPERVISÃO E EDIÇÃO

Ana Luiza Pessanha ▪ República.org
Juliana Sakai ▪ Transparência Brasil
Paula Frias ▪ República.org

AGRADECIMENTOS

Bruno Carazza

FINANCIAMENTO

**Instituto
Betty e Jacob
Lafer**



TRANSPARÊNCIA
BRASIL

dados
Justiça

República.org

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este estudo, realizado em conjunto pela Transparência Brasil e o Instituto República.org, analisou todos os contracheques do Judiciário para mensurar os efeitos do Projeto de Lei (PL) nº 2.721/21 sobre os vencimentos dos magistrados.

A conclusão, inequívoca, é de que a proposta legislativa – aprovada na Câmara e tramitando no Senado – agravará o pagamento de supersalários a juízes e desembargadores em vez de restringi-los.

Em seu art. 2º, o PL traz 32 incisos com benefícios convertidos ou consolidados como de natureza indenizatória – portanto imunes ao teto constitucional e, potencialmente, à incidência do imposto de renda. Destes, 19 foram identificados nos contracheques dos membros do Judiciário, somando **R\$ 10,5 bilhões em 2024 e R\$ 6,9 bilhões em 2023.**

Do montante pago em 2024, **os benefícios que deveriam ser enquadrados como remuneratórios, mas são transformados em indenizatórios pelo PL, custaram R\$ 7,1 bilhões.** A proposta converte em indenizatória, por exemplo, a gratificação por exercício cumulativo e, por consequência, legaliza a licença-compensatória, penduricalhos que elevam os salários em até um terço sob a justificativa de acúmulo de trabalho. Juntos, eles representaram R\$ 2,3 bilhões no ano passado.

A análise foi viabilizada pela reclassificação de 3,3 mil nomenclaturas distintas de benefícios presentes nas bases de dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 60 categorias. **Devido à maior opacidade em seus contracheques, o Ministério Público não foi incluído no estudo.**

Em uma estimativa mais conservadora, **o PL estabelece como indenizações benefícios atualmente considerados remuneratórios pelo CNJ e que somaram R\$ 3,6 bilhões em 2024.** A maioria desses pagamentos já ocorre com a flexibilização do teto, mediante limites para cada benefício considerado isoladamente – como a gratificação natalina – ou pela exclusão da limitação, como o abono de permanência e a gratificação eleitoral. **Nesse contexto, o PL**

favorece a não incidência de impostos e agrava o caráter decorativo da barreira remuneratória constitucional.

O projeto até promove uma tentativa, insuficiente, de estabelecer limites específicos a algumas verbas, como auxílios relativos à saúde, alimentação e transporte. A economia nesses três casos, da ordem de R\$ 300 milhões em 2024, além de outras em que não foi possível estimar – como nas diárias e auxílio-creche – é ínfima perante as exceções criadas ao teto, e consolida como indenização benefícios de natureza remuneratória. A redação genérica do PL também dificulta a mensuração do impacto das limitações relativas às férias, sem a garantia de que uma potencial economia referente ao terço constitucional não acabe compensada por outros benefícios existentes.

Além disso, o PL não veda a recorrente estratégia dos órgãos do Judiciário se autoconcederem penduricalhos pela via administrativa, inclusive com pagamentos retroativos. Estes, relativos a benefícios considerados devidos e não pagos em anos anteriores, somaram R\$ 3 bilhões em 2024, e são permeados com opacidade que impede a identificação de sua origem. A redação do PL permite a consolidação desses pagamentos como indenizatórios.

Ao deixar de abordar exigências de transparência, clareza e padronização de rubricas, bem como de estabelecer critérios para seus pagamentos, o PL ainda contribui para a manutenção do contexto de árdua rastreabilidade e comparação de contracheques entre diferentes poderes e níveis, dificultando os controles interno, externo e social.

Por favorecer a ampliação de privilégios pagos aos magistrados, acentuar as desigualdades dentro do funcionalismo público e agravar o sequestro orçamentário em prol do enriquecimento pessoal de uma elite do Judiciário, **as organizações autoras deste estudo recomendam que o PL 2.721/21 não seja aprovado pelo Senado, e defendem um amplo debate visando uma proposta que seja eficaz para a alocação racional e eficiente do erário.**

ÍNDICE

1. Introdução.....	4
2. Metodologia.....	9
2.1 Classificação de verbas remuneratórias e indenizatórias.....	9
2.2 Origem dos dados e restrições ao levantamento.....	12
3. Correspondência das exceções do PL a benefícios do Judiciário.....	14
3.1 Detalhamento das exceções (incisos do art. 2º) e rubricas correspondentes no Judiciário.....	18
I - Auxílio-alimentação.....	18
II - Ressarcimentos de mensalidade de planos de saúde.....	19
III - Adicional de férias.....	20
IV - Pagamentos decorrentes de férias não gozadas.....	22
V - Pagamentos decorrentes de licença-prêmio não usufruída.....	24
VI - Serviço extraordinário.....	25
XXI - Restituição de valores indevidamente descontados.....	26
VI - Décimo terceiro salário.....	27
X - Auxílio ou indenização de transporte.....	27
XI - Indenização decorrente do uso de veículo próprio em serviço.....	27
XII - Auxílio-moradia.....	28
XIII - Diárias.....	29
XIV - Ajuda de custo para mudança e transporte e.....	29
XXII - Correção monetária e juros de mora sobre parcelas em atraso.....	29
XV - Abono permanência.....	29
XVIII - Gratificação pelo exercício de função eleitoral.....	30
XX - Adicional ou auxílio-funeral.....	30
XXI - Restituição de valores indevidamente descontados.....	30
XXXI - Participação na organização ou na realização de concurso público ou como instrutor em processo de capacitação.....	31
XXXII - Gratificação por exercício cumulativo de ofícios.....	32
4. Impactos do PL 2.721/21.....	34
4.1 Verbas atualmente consideradas remuneratórias pelo CNJ e transformadas em indenizatórias pelo PL.....	34
4.2 Verbas remuneratórias que seriam transformadas ou consolidadas como indenizatórias pelo PL.....	34
4.3 Impacto efetivo do PL.....	35
5. Recomendações para uma proposta legislativa.....	36
6. Conclusão.....	38

1. Introdução

Os supersalários – remunerações superiores ao teto constitucional da administração pública – estão presentes em diversos setores do poder público. Contudo, é certo afirmar que o sistema de Justiça é o que mais padece das distorções remuneratórias, especialmente no pagamento das elites do Poder Judiciário e dos Ministérios Públicos (MPs). O Anuário de Gestão de Pessoas no Serviço Público de 2024, publicado pelo Instituto República.org com base em dados da Transparência Brasil, revela um patamar alarmante: nove em cada dez magistrados, ativos ou aposentados, usufruíram de recebimentos acima do teto constitucional em 2023, principalmente por meio de benefícios alegadamente indenizatórios.

Nada disso é por acaso: há uma tendência de maximização de ganhos salariais a despeito do teto, tanto por interpretações enviesadas da legislação pertinente, quanto pela instrumentalização abusiva de princípios constitucionais, como a irredutibilidade de vencimentos¹ e a simetria entre as carreiras do Judiciário e do MP. Assim, cada novo benefício criado em uma única instituição se desdobra, em efeito dominó, na proliferação de benefícios análogos pelas demais.

Como consequência, amplia-se cada vez mais a quantidade de penduricalhos e o dispêndio de recursos públicos nas remunerações. Não se trata de uma política de valorização de carreiras que gere benefícios para a sociedade brasileira, com impactos positivos verificáveis na qualidade do trabalho prestado e no acesso à Justiça. Pelo contrário: verifica-se um estrangulamento orçamentário do Judiciário e do MP para custear o enriquecimento contínuo de uma elite do funcionalismo, em lugar de empregar estes recursos, por exemplo, no desenvolvimento profissional desses servidores, na ampliação do quadro de recursos humanos e na modernização da gestão.

Agravando esse cenário, persiste nas instituições do sistema de Justiça, principalmente nos MPs, a opacidade sobre os contracheques mensais de seus

¹ O princípio da irredutibilidade dos vencimentos é utilizado com frequência para justificar o pagamento de benefícios retroativos a título de indenização. Um exemplo foi a recente reintegração do quinquênio em tribunais federais, com a determinação de que se pagasse retroativamente aos magistrados que ingressaram até 2006 – ano em que a verba foi extinta – os valores que eles teriam recebido caso ela tivesse continuado vigente.

membros. Ano após ano, verbas e benefícios se multiplicam sem que se ofereçam explicações claras sobre seus propósitos ou fundamentações legais coerentes para sua existência. Junto a esse cenário, a baixa ou insuficiente qualidade das informações publicadas por cada órgão, e a dificuldade de compreensão e comparabilidade dos dados entre instituições, torna a análise dos impactos reais dos benefícios do sistema de Justiça uma tarefa hercúlea.

O sacrifício da precisão analítica para determinar a magnitude de cada benefício pago, por conta dos obstáculos para sua transparência e inteligibilidade, induz a conclusões que tendem a subestimar o impacto orçamentário deles. Sem a capacidade de interpretar detalhadamente os contracheques, é impossível determinar se um projeto trata efetivamente a questão dos supersalários ou se apenas abre portas ao remanejamento dos benefícios como exceções “legais” ao teto constitucional.

Em decorrência desse fenômeno, até o presente momento, as políticas voltadas à gestão desses recursos orçamentários e os esforços pela construção de uma legislação que imponha o *accountability* e a prestação de contas adequadas para coibir a explosão de penduricalhos e de supersalários, no sistema de Justiça, não estiveram embasados em dados precisos o suficiente para aferir o impacto real dos benefícios recebidos por sua elite, em todo o Brasil. O Projeto de Lei nº 2.721/2021, ou PL dos Supersalários, padece desse vício.

A redação base do PL 2.721/21 resulta de um substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, que subverteu integralmente a proposta original do Senado. Em seu texto, o projeto lista 32 exceções ao teto constitucional, todas automaticamente convertidas em benefícios de natureza indenizatória, conforme o caput de seu art. 1º, que determina:

Art. 1º Esta Lei identifica, nos termos do § 11 do art. 37 da Constituição Federal, as parcelas de caráter indenizatório que não se sujeitam ao limite remuneratório previsto no inciso XI do caput e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal.

Essa transformação não foi acompanhada de critérios justificáveis e legalmente embasados, o que resulta na ampliação e perpetuação de privilégios no funcionalismo público. Na aparente tentativa de se resguardar do imbróglio

tributário que a conversão automática de verbas remuneratórias em indenizatórias desencadeará, o parágrafo 5º do art. 2º dispõe que:

§ 5º A exclusão de parcelas para efeito da aplicação do limite remuneratório previsto no inciso XI do caput e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal, em virtude do disposto nesta Lei, não acarreta atribuição de caráter indenizatório para outras finalidades, o qual será definido de acordo com a legislação específica, inclusive a de natureza tributária.

Contudo, essa ressalva contradiz o próprio texto da proposta de legislação, criando uma nova camada de dubiedade de interpretação sobre os benefícios que não é sanada no projeto. Ao relegar a definição da natureza das verbas para outras legislações específicas e posteriores, inclusive com relação a sua tributação, o PL abre caminhos para uma profusão de novas interpretações divergentes sobre esses benefícios, caso a caso. **Entendemos que um dos efeitos imediatos da proposta, caso aprovada e sancionada, é a provável exclusão da incidência de imposto de renda de todos os 32 benefícios estabelecidos como indenizatórios.** Essa situação se agrava no sistema de Justiça, em que decisões administrativas dos Conselhos Superiores, tanto do Judiciário quanto do Ministério Público, atuam deliberadamente para a maximização de benefícios de seus membros, muitas vezes a despeito da legislação.

O cenário vigente de pagamento de benefícios já se encontra repleto de verbas que deveriam ser consideradas remuneratórias – especialmente por sua característica de auxílio permanente – sendo pagas a título indenizatório e, assim, violando o limite do teto constitucional. **Em vez de solucionar, o PL agravará a situação ao determinar a conversão adicional de benefícios remuneratórios em indenizações.**

Verificamos que 21 das 32 exceções listadas nos incisos do PL correspondem a benefícios pagos aos membros do sistema de Justiça – sendo 19 no do Judiciário e duas outras no Ministério Público. De forma a aprofundar a análise desse cenário e sanar a lacuna de conhecimento sobre a pluralidade de benefícios vigentes, **a presente nota técnica avalia o impacto das exceções ao teto constitucional listadas no PL dos Supersalários a partir de base de dados**

inédita do DadosJusBr, projeto da Transparência Brasil que coleta, padroniza, analisa e divulga contracheques do MP e Judiciário.

A base foi construída a partir da **padronização** – processo que envolve a interpretação e reclassificação das rubricas – do **universo de benefícios recebidos por todos os membros**. Os órgãos integrantes do sistema de Justiça realizam pagamentos de um mesmo benefício sob rubricas e fundamentações legais distintas entre si, o que dificulta – e até inviabiliza – a rastreabilidade e comparação. Por exemplo, há pagamentos registrados como “*PECUNIA DE LIC COMP ACUMULO ACERVO*” (TJ-PI), “*FOLGAS COMPENSATORIAS*” (TJ-AP), “*INDENIZAÇÃO POR FOLGA COMPENSATÓRIA*” (TJ-RR) e “*PECUNIA DE LIC COMP ACUMULO ACERVO*” (TJ-MS), que foram reclassificados como “licença-compensatória” no processo de padronização.

Apenas o Judiciário foi escolhido para essa primeira etapa de desambiguação, em razão da maior transparência promovida pelo CNJ na divulgação dos vencimentos, por meio de um painel público e centralizado – iniciativa inexistente no âmbito do Ministério Público, que possui maior opacidade nos contracheques.

O processo de padronização englobou aproximadamente 3,3 mil nomenclaturas distintas das rubricas de benefícios dos contracheques de todos os 92 órgãos do Judiciário. Elas foram reclassificadas em 60 categorias, que somam R\$ 50,7 bilhões pagos a magistrados de janeiro de 2018 a março de 2025.

No período de jan.2023 a dez.2024, considerado para esta nota técnica, essas rubricas classificadas representam R\$ 21,2 bilhões. Nesse biênio, lançamentos que correspondem a outros R\$ 1,6 bilhão possuem elevada opacidade (descrição genérica) ou baixa qualidade na descrição (várias rubricas agregadas no mesmo lançamento, não sendo possível individualizar o valor de cada uma), impossibilitando uma reclassificação adequada e transparente. Por fim, há ainda R\$ 1,1 bilhão nesses dois anos, em que o campo de descrição do painel CNJ foi preenchido com números em vez de texto, não sendo possível interpretá-lo.

Na seção a seguir, apresentamos a metodologia desenvolvida para esta nota técnica, contendo o caminho percorrido no levantamento de informações e seus

obstáculos, bem como a proposta de classificação da natureza das verbas a partir de interpretação conjunta da Transparência Brasil e do Instituto República.org.

Em seguida, descrevemos e analisamos a situação dos pagamentos de benefícios correspondentes aos incisos listados no PL dos Supersalários, conforme realizados no ano de 2024. A partir dessas informações, estimamos o impacto de alguns dispositivos do PL no orçamento, de acordo com os limites impostos a algumas das verbas e com os resultados potenciais da conversão de verbas remuneratórias em indenizações.

Por fim, apresentamos omissões da atual redação do PL 2.721/21 em relação a dispositivos essenciais para a transparência e controle dos supersalários no sistema de justiça.

2. Metodologia

2.1 Classificação de verbas remuneratórias e indenizatórias

A incidência do limite do teto constitucional sobre os benefícios recebidos por qualquer agente público depende principalmente da determinação de sua natureza: se considerada **remuneratória**, a verba é somada ao subsídio, e o resultado não pode exceder o teto; se **indenizatória**, não é somada e pode exceder o teto. De forma parcimoniosa, em concordância com parte da jurisprudência sobre o tema e com o trabalho de Bachur, Teixeira e Boaventura (2025)², estabelecemos alguns critérios mínimos para distinção das verbas de natureza remuneratória e indenizatória neste estudo.

As verbas remuneratórias constituem pagamentos decorrentes de serviços realizados em uma situação de vínculo empregatício. São consideradas verbas permanentes, por serem pagas de forma repetida e com alguma periodicidade, integrando a expectativa remuneratória do recipiente. Também possuem caráter geral, de forma que podem ser concedidas indistintamente a um grande número de trabalhadores de uma só vez, em virtude de sua carreira, de sua progressão profissional, ou de prestação de serviços adicionais em nome da instituição. Sobre essas verbas, além do teto constitucional, incidem os cálculos de benefícios ou contribuições previdenciárias, bem como de recolhimentos de imposto de renda.

As verbas indenizatórias, por outro lado, são pagamentos reparatórios decorrentes de gastos que o empregado precisou arcar durante sua jornada de trabalho. Trata-se efetivamente de pagamentos com o objetivo de ressarcimento. **Por isso, para que seja considerado indenizatório, o pagamento deve ser realizado de forma específica, eventual e transitória – o que significa que não pode ser pago de maneira indistinta e coletiva, e não pode ter caráter periódico de forma a integrar a expectativa remuneratória do recipiente.** Verbas enquadradas nestas hipóteses precisam estar previstas em lei e não estão incluídas nos cálculos de benefícios ou contribuições previdenciárias, nem de recolhimentos de imposto de renda.

² [Supersalários e o teto constitucional: natureza das verbas indenizatórias e remuneratórias e o PL n. 2721/2021](#), publicado pelo Movimento Pessoas à Frente.

Apesar dessa conceituação minimalista e razoavelmente consensual – mobilizada com frequência pela jurisprudência e refletida em análises de especialistas – a aplicação desses critérios sobre os casos concretos para determinação da natureza dos pagamentos aos membros do sistema de Justiça não é completamente pacificada. Há, ainda, uma tendência de subversão dessa natureza para garantir múltiplos pagamentos indenizatórios, que favorecem ganhos irrestritos acima do teto. Na presente nota técnica, a Transparência Brasil e o Instituto República.org propõem a classificação da natureza das verbas vigentes em três critérios distintos:

- A. **Indenizatória**
- B. **Remuneratória**
- C. **Remuneratória por desvirtuamento**

Os benefícios classificados como “**remuneratórios por desvirtuamento**” possuem natureza indenizatória na origem, mas na conjuntura do sistema de Justiça assumem o caráter remuneratório, dadas as especificidades das carreiras do Judiciário e Ministério Público que favorecem seu usufruto como privilégios recorrentes – que não encontram correspondência nas demais carreiras do setor público. Alguns exemplos dessas verbas incluem a conversão frequente de folgas em pagamentos, como no caso das licenças-prêmio e compensatória. A justificativa para cada classificação encontra-se na sequência do estudo.

Essa proposta de reclassificação de certas verbas indenizatórias como remuneratórias – ou remuneratórias por desvirtuamento –, além de considerar a racionalidade por detrás da criação e do funcionamento real destes benefícios como parcelas de contraprestação, também leva em conta o fato de que as verbas remuneratórias **devem sofrer limitação pelo teto constitucional e ser incluídas no cálculo do imposto de renda.**

A classificação indevida dessas verbas como indenizações é um dos fatores que favorecem o descontrole orçamentário e a proliferação de penduricalhos a uma minoria privilegiada dentro do serviço público, além de potencialmente incorrer, em última instância, em uma injustiça tributária cujos efeitos ainda são parcamente compreendidos, dadas as dificuldades de análise dos contracheques em detalhe.

Ressaltamos que a interpretação e a classificação atribuídas neste estudo referem-se **exclusivamente ao Judiciário**, de modo a mensurar os impactos do PL 2.721/21 sobre os magistrados, e não devem ser replicadas indiscriminadamente para todas as categorias dos servidores públicos.

Quadro I – Proposta de sistematização de verbas indenizatórias, remuneratórias e remuneratórias por contexto, conforme interpretação da Transparência Brasil e Instituto República.org

Indenizatória	Remuneratória	Remuneratória por desvirtuamento
Ressarcimento de gastos incorridos durante a jornada de trabalho.	Pagamentos a serviços realizados em situação de vínculo empregatício.	Pagamentos classificados como indenizatórios para outros trabalhadores do setor público e iniciativa privada, mas que no contexto do judiciário correspondem a contraprestações ou benefícios permanentes, verificado a partir de seu comportamento em análises agregadas. Compreendem os pagamentos considerados privilégios destas categorias.
Eventual	Geral	Geral
Transitória	Permanente	Transitória ou permanente na origem, permanente na prática
Prevista em legislação	Prevista em legislação ou norma administrativa	Prevista em legislação ou norma administrativa
Não há incidência de recolhimento de IR	Há incidência de recolhimento de IR	Há incidência de recolhimento de IR
Não limitada pelo teto constitucional	Limitada pelo teto constitucional	Limitada pelo teto constitucional

Fonte: Transparência Brasil e Instituto República.org

2.2 Origem dos dados e restrições ao levantamento

Esta análise foi viabilizada por meio do DadosJusBr, projeto da Transparência Brasil que coleta, normaliza, divulga e analisa contracheques do sistema de Justiça. **Os dados do Judiciário são obtidos do Painel de Remuneração dos Magistrados do Conselho Nacional de Justiça, que deve ser reconhecido como uma exemplar iniciativa de transparência e fomento ao controle social.** Situação oposta ocorre com o Conselho Nacional do Ministério Público, que além de não centralizar a coleta e divulgação dos contracheques de seus membros tem avançado em ações para favorecer a ocultação dos vencimentos.

O Painel do CNJ permite que a coleta mensal do DadosJusBr seja automatizada, por meio de robôs. Já no Ministério Público, em razão de impedimentos técnicos ou barreiras contra a obtenção automática dos dados, metade dos órgãos precisam ser submetidos à coleta manual pela equipe técnica do projeto. Devido a essas dificuldades, a presente análise considerou apenas o Judiciário.

Entretanto, o Painel do CNJ também apresenta fragilidades que dificultam o efetivo monitoramento dos contracheques de juízes e desembargadores. O Conselho não diferencia membros ativos e inativos dos dados coletados dos tribunais, portanto não é possível realizar a distinção na análise. Esse é um dificultador para estimar, por exemplo, o percentual de magistrados em atuação que recebem um determinado benefício.

Os dados do CNJ também padecem de: 1) baixa qualidade da descrição de pagamentos específicos de cada tribunal, em especial os retroativos; 2) evidentes erros cadastrais, com números inseridos em campos destinados a textos; 3) incompletude de informações, em que órgãos deixam de enviar seus contracheques à plataforma ou os encaminham sem individualização.

Essas problemáticas são acompanhadas pela Transparência Brasil e reportadas ao CNJ, no âmbito da execução do Acordo de Cooperação Técnica³ firmado pela organização com o Conselho em 2021. Em outubro de 2024, o ministro Guilherme Augusto Caputo Bastos, conselheiro do CNJ, intimou todos os

³ Acordo de Cooperação Técnica nº 079/2021.

tribunais brasileiros a corrigirem seus dados no portal. A eficácia dessa determinação está sob análise pela Transparência Brasil.

Em 2024, o Painel do CNJ registrou R\$ 10,5 bilhões de pagamentos de subsídios e R\$ 15,4 bilhões em benefícios. Destes, o processo de desambiguação, descrito na introdução do estudo, conseguiu classificar R\$ 13,6 bilhões em rubricas padronizadas, que foram utilizadas nas análises.

O R\$ 1,8 bilhão de benefícios restantes pago no ano passado possui problemas que inviabilizam a sua utilização, em razão de:

- 1) **Agregação de várias rubricas** em um mesmo pagamento, não sendo possível identificar a parcela de cada uma (R\$ 364 milhões);
- 2) **Opacidade incontornável** na descrição da rubrica⁴ (R\$ 689,1 milhões);
- 3) **Utilização de números em vez de texto** no campo descritivo (R\$ 718,1 milhões).

Portanto, as conclusões trazidas nesta análise devem ser entendidas como **potencialmente subestimadas** em razão da baixa qualidade de parte dos dados disponíveis, embora revestidas da maior precisão possível de ser atingida.

⁴ Para exemplificar esse tipo de comportamento encontrado nas rubricas: em 2024 o TJ-RO realizou pagamentos na ordem de 163 milhões em uma rubrica denominada “Outros eventos/direitos eventuais”, sem especificar corretamente a natureza do benefício. O TJ-SP acumula, no mesmo ano de 2024, 50 milhões em pagamentos na rubrica “outros”.

3. Correspondência das exceções do PL a benefícios do Judiciário

O objetivo desta nota técnica é associar os benefícios do Judiciário, identificados a partir da desambiguação, às exceções ao teto constitucional do PL 2.721/21, de modo a identificar, com o máximo de precisão possível, os seus impactos. Assim, não se trata de mensurar a série histórica do pagamento desses benefícios – o que envolveria uma análise controlada a partir de um grupo de tribunais com igual completude de dados, o que não é viável neste caso.

A Tabela I, ilustrada a seguir, apresenta a correspondência entre as exceções do PL e os benefícios recebidos pelos membros do Judiciário. A classificação de natureza praticada pelo CNJ foi atribuída pelos autores deste estudo a partir das resoluções CNJ nº [13/2006](#) e [14/2006](#) e a realidade dos tribunais. Também é apresentada a interpretação conjunta da Transparência Brasil e do Instituto República.org sobre a natureza entendida como correta de cada benefício.

Os benefícios classificados como indenizatórios pelo PL 2.721/21 somaram ao menos R\$ 6,8 bilhões ao Judiciário em 2023 e R\$ 10,5 bilhões em 2024. O consolidado é diretamente influenciado pela qualidade e completude dos dados do Painel de Remuneração do CNJ. Quando os tribunais deixam de enviar os contracheques completos ao Conselho, ou enviam com problemas técnicos, não há a disponibilização nominal naquele mês específico, resultando em uma potencial subnotificação da somatória de valores. Apesar das ressalvas, as estimativas deste estudo são as mais precisas divulgadas até o momento.

Tabela I – Exceções do PL 2.721/21 e benefícios correspondentes, natureza e valores pagos (2023 e 2024)

As verbas listadas como **Remuneratória*** são limitadas pelo teto constitucional, porém consideradas isoladamente, de acordo com as Resoluções CNJ nº 13 e 14/2006. Portanto, apenas o benefício não pode ultrapassar o teto, sem considerar a somatória com outras verbas.

As verbas listadas como **Remuneratória**** estão vinculadas a outras legislações e não sofrem limitação pelo teto constitucional, de acordo com as Resoluções CNJ nº 13 e 14/2006.

Benefício listado no PL 2.721/21 (art. 2º)	Benefício pago no Judiciário	Natureza praticada pelo CNJ ⁵	Natureza segundo este estudo	Valores pagos em 2023 (R\$)	Valores pagos em 2024 (R\$)
I - Auxílio-alimentação (limitado a 3% do teto remuneratório do servidor)	Auxílio-alimentação	Indenizatória	Remuneratória	343.046.057,83	389.800.933,39
II - Ressarcimentos de mensalidade de planos de saúde (limitado a 5% do teto remuneratório do servidor)	Ressarcimentos de plano de saúde	Indenizatória ⁶	Remuneratória	470.459.766,90	586.647.545,80
III - Adicional de férias, em valor não superior a 1/3 da remuneração do agente	Terço constitucional	Remuneratória*	Remuneratória	388.238.422,12	422.586.597,49
	Abono pecuniário	Remuneratória*	Remuneratória	92.400.743,80	137.054.450,34
	Antecipação de férias	Remuneratória*	Remuneratória	27.178.790,70	30.760.303,12
IV - Pagamentos decorrentes de férias não gozadas (limitada a 30 dias por exercício, quando funcionário ativo)	Indenização de férias	Indenizatória	Remuneratória por desvirtuamento	1.040.628.356,97	1.011.249.984,88

⁵ Interpretação deste estudo com base nas Resoluções CNJ nº 13 e 14/2006 e o praticado pelos tribunais.

⁶ Estritamente, de acordo com as Resoluções CNJ nº 13 e 14/2006, e a [Resolução CNJ nº 294/2019](#) o Ato Normativo nº 0006317-77.2019.2.00.0000, o CNJ considera um benefício de natureza eventual, sem recolhimento de imposto de renda nem limitação pelo teto constitucional. Dessa forma, na prática, a natureza é análoga às verbas indenizatórias.

Benefício listado no PL 2.721/21 (art. 2º)	Benefício pago no Judiciário	Natureza praticada pelo CNJ ⁵	Natureza segundo este estudo	Valores pagos em 2023 (R\$)	Valores pagos em 2024 (R\$)
V - Pagamentos decorrentes de licença-prêmio não usufruída (proibida para funcionários ativos)	Licença-prêmio	Indenizatória	Remuneratória por desvirtuamento	352.304.802,90	196.956.794,91
VI - Décimo terceiro salário	Gratificação natalina	Remuneratória*	Remuneratória	1.004.123.108,47	1.210.881.963,83
VI - Serviço extraordinário	Hora extra	Remuneratória	Remuneratória	-	-
	Plantão	Remuneratória	Remuneratória	177.217.864,53	287.035.582,37
VI - Adicional noturno	Adicional noturno	Remuneratória	Remuneratória	-	-
VIII - Adicional de remuneração para atividades penosas, insalubres e perigosas	Adicional de periculosidade	Remuneratória	Remuneratória	-	-
	Adicional de insalubridade	Remuneratória	Remuneratória	-	-
IX - Auxílio-creche (limitado a 3% do limite remuneratório para cada filho)	Auxílio-creche	Indenizatória ⁷	Remuneratória	33.955.701,75	47.152.184,36

⁷ Estritamente, de acordo com a [Instrução Normativa nº 102 de 13 de maio de 2024](#), o CNJ considera um benefício de natureza eventual, sem incorporação aos vencimentos e sem recolhimento de imposto de renda nem limitação pelo teto constitucional. Dessa forma, na prática, a natureza é análoga às verbas indenizatórias. Essa interpretação referenda o [Tema 61 do Conselho da Justiça Federal](#), de 2012, e é replicada nas normativas de tribunais em todo o país – sejam superiores, federais, regionais ou estaduais.

Benefício listado no PL 2.721/21 (art. 2º)	Benefício pago no Judiciário	Natureza praticada pelo CNJ ⁵	Natureza segundo este estudo	Valores pagos em 2023 (R\$)	Valores pagos em 2024 (R\$)
X - Auxílio ou indenização de transporte	Auxílio-transporte	Indenizatória	Indenizatória	16.156.705,06	45.132.671,13
XI - Indenização decorrente do uso de veículo próprio em serviço (limitado a 7% do limite remuneratório)					
XII - Auxílio-moradia	Auxílio-moradia	Indenizatória	Remuneratória por desvirtuamento	1.638.928,07	276.948,83
XIII - Diárias	Diárias	Indenizatória	Indenizatória	121.471.147,91	188.953.698,63
XIV - Ajuda de custo para mudança e transporte	Ajuda de custo	Indenizatória	Indenizatória	34.822.078,21	32.542.571,01
XV - Abono decorrente de opção pela permanência em serviço após a aquisição do direito de passagem à inatividade	Abono de permanência	Remuneratória**	Remuneratória	281.409.073,61	333.388.098,49
XVIII - Gratificação pelo exercício de função eleitoral	Gratificação eleitoral	Remuneratória**	Remuneratória	111.785.210,53	123.667.399,79
XX - Adicional ou auxílio-funeral	Auxílio funeral	Indenizatória	Remuneratória por desvirtuamento	70.924,44	121.316,16

Benefício listado no PL 2.721/21 (art. 2º)	Benefício pago no Judiciário	Natureza praticada pelo CNJ ⁵	Natureza segundo este estudo	Valores pagos em 2023 (R\$)	Valores pagos em 2024 (R\$)
XXI - Restituição de valores indevidamente descontados da retribuição do agente	Pagamentos retroativos	Indenizatória	Não é possível identificar a natureza do benefício que ensejou a restituição ⁸	1.424.389.012,03	3.012.338.312,11
XXII - Correção monetária e juros de mora incidentes sobre parcelas em atraso	Juros e correção monetária	Indenizatória	Indenizatória	2.407.250,33	89.636.670,55
XXXI - Participação na organização ou na realização de concurso público ou como instrutor em processo de capacitação	Gratificação por encargo de curso ou concurso	Remuneratória	Remuneratória	9.242.790,32	18.565.969,79
XXXII - Gratificação por exercício cumulativo de ofícios, limitado a 1/3 do teto remuneratório do servidor	Gratificação por exercício cumulativo	Remuneratória	Remuneratória	707.186.014,76	1.054.986.500,70
	Licença -compensatória	Indenizatória ⁹	Remuneratória por desvirtuamento	153.840.875,58	1.239.292.511,52
	Gratificação de acervo	Remuneratória	Remuneratória	58.159.368,84	18.128.716,99

⁸ Consideramos na somatória os lançamentos a título de “pagamentos retroativos”, que podem ser associados por analogia a esse inciso.

⁹ O CNJ não regulamentou o penduricalho, mas tacitamente autorizou o seu pagamento em caráter indenizatório, seguindo o *modus operandi* realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, através da Resolução CNJ 528/2023, e o mencionando nas resoluções nº 557/2024 e nº 553/2024.

3.1 Detalhamento das exceções (incisos do art. 2º) e rubricas correspondentes no Judiciário

I - Auxílio-alimentação (limitado a 3% do teto remuneratório do servidor)

Este estudo considera que a natureza do benefício é remuneratória no Judiciário, pago como bonificação salarial, em razão da consistência e recorrência de pagamentos mensais fixos e generalizados aos membros, e não ressarcimento de gastos decorrentes do exercício da função.

Em 2024, foi possível identificar 19 mil magistrados que receberam valores relacionados ao benefício. A mediana mensal de pagamentos é de R\$ 1.630, mas o valor é díspar entre os órgãos: enquanto os tribunais do Amazonas, Amapá e Acre pagam uma mediana de R\$ 3,8 mil mensais e o de Rondônia R\$ 4 mil, o de São Paulo adiciona R\$ 1,3 mil medianos ao contracheque.

Se estivesse em vigor, o PL 2.721/21 estabeleceria um limite de R\$ 1.320 mensal para esse benefício em 2024, totalizando R\$ 15.840 ao ano¹⁰, já que o limitaria a 3% do teto constitucional. Com isso, haveria uma economia de R\$ 113 milhões aos cofres públicos¹¹.

Em contrapartida, haveria o potencial incentivo para que o limite fosse atingido por todos os membros, já que o PL 2.721/21 não traz critérios para o seu pagamento. **A limitação se tornaria, na prática, uma meta para aqueles que não a perfizeram.** Essa mesma percepção é reforçada ao longo do estudo de Bruno Carazza (2024) produzido para o Movimento Pessoas à Frente¹². Assim, nesse cenário, a economia seria reduzida para R\$ 108 milhões, pois haveria um aumento de R\$ 4,1 milhões de gastos relativos aos magistrados beneficiários do auxílio e que receberam, a cada mês, menos que R\$ 1.320 em 2024.

¹⁰ Para fins de facilitação, foi considerado o teto constitucional de R\$ 44 mil para todo o ano de 2024, em que pese o mesmo tenha entrado em vigor apenas em fevereiro.

¹¹ Cálculo realizado a partir da identificação de cada pagamento deste benefício que superou, no mês, R\$ 1.320, e realizando a diferença da somatória destes lançamentos com o valor máximo possível pelo limite para cada um.

¹² [Além do Teto: Análises e contribuições para o fim dos Supersalários](#), publicado pelo Movimento Pessoas à Frente.

Em que pese a potencial economia, a atual redação do PL 2.721/21 também consolida como indenizatória uma gratificação de natureza remuneratória, sem impor regras para a sua percepção.

II - Ressarcimentos de mensalidade de planos de saúde (limitado a 5% do teto remuneratório do servidor)

O CNJ considera que o auxílio-saúde tem caráter indenizatório, mas o mesmo assumiu características notadamente remuneratórias. Em 2024, 17.779 magistrados brasileiros tiveram ao menos um lançamento relativo a gastos com saúde em seu contracheque. Destes, 14.369 (81%) receberam em onze ou doze meses, evidenciando a recorrência dos lançamentos.

No Tribunal de Justiça de São Paulo, nove em cada dez dos 3,6 mil magistrados – universo que inclui inativos – receberam o benefício em 2024, com valores mensais recorrentemente iguais, inclusive nos centavos. A título de exemplificação, 373 membros tiveram lançamentos de R\$ 5.957,65 mensais e outros 326 ganharam R\$ 5.659,76 ao mês, denotando o caráter geral do benefício.

No universo de magistrados brasileiros contemplados com verbas relativas à saúde no ano passado, a mediana mensal de pagamentos foi de R\$ 3.173. Se estivesse em vigor, o PL 2.721/21 estabeleceria um limite de R\$ 2,2 mil mensal para esse benefício em 2024, totalizando R\$ 26,4 mil ao ano¹³, já que o limitaria a 5% do teto do servidor.

Se todos os lançamentos de auxílio-saúde no ano passado que extrapolaram R\$ 2,2 mil tivessem sido limitados a esse valor, haveria uma economia de R\$ 216 milhões aos cofres públicos. Em novembro, por exemplo, 11.666 magistrados receberam mais do que esse montante.

Em contrapartida, assim como no auxílio-alimentação, haveria o potencial incentivo para que o valor máximo permitido desse benefício se tornasse uma meta a ser alcançada. Se todos os lançamentos abaixo do teto fossem majorados a R\$ 2,2 mil no ano passado, haveria um custo adicional de R\$ 46

¹³ Para fins de facilitação, foi considerado o teto constitucional de R\$ 44 mil por todo o ano de 2024, sendo que o mesmo entrou em vigor apenas em fevereiro.

milhões aos cofres públicos neste grupo. Nesse cenário, a economia efetiva estimada seria de R\$ 170 milhões – diferença entre o que seria restrito ao teto pelo que seria majorado pelo mesmo.

Portanto, o texto do PL relacionado ao auxílio-saúde seria efetivo para limitar casos individualmente extremos – em 2024, 2.229 magistrados receberam valores anuais que representam mais do que o dobro do teto previsto no projeto – e também resultaria em uma economia de custos não desprezível.

Entretanto, a aprovação do texto consolidaria como indenizatório um benefício que é flagrantemente remuneratório, sem impor regras para a sua percepção e com redação genérica.

III - Adicional de férias, em valor não superior a $\frac{1}{3}$ da remuneração do agente, desde que não decorra de período de férias superior a 30 dias por exercício

Existem três rubricas de benefícios pagos a título remuneratório que se referem às férias dos magistrados: o terço constitucional de férias, a antecipação de férias e o abono pecuniário de férias.

A primeira corresponde ao benefício instituído pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943, a Consolidação das Leis Trabalhistas, e incorporado à Constituição Federal de 1988 como pagamento obrigatório aos trabalhadores brasileiros, em seu artigo 7º:

“Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XVII – gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal.”

A antecipação de férias representa o adiantamento do montante a ser percebido pelo trabalhador em virtude das férias, isto é, o salário do período somado ao terço constitucional de férias, com pagamento realizado em até duas parcelas. Esse benefício é pago mediante solicitação do trabalhador, mas não é obrigatório ao empregador.

O abono pecuniário de férias configura a possibilidade de conversão de $\frac{1}{3}$ dos dias de férias em dinheiro. Nesse caso, o trabalhador abre mão dos dias de férias remuneradas e recebe a mais o valor correspondente aos dias em que trabalhará. A venda das férias nessa modalidade deve ser solicitada antes de seu vencimento. Uma vez vencidas as férias, o pagamento da compensação só poderá ser realizado sob a forma de indenização de férias.

Os três benefícios listados são, hoje, compreendidos pelo CNJ como verbas de natureza remuneratória limitadas pelo teto constitucional, mas que são contabilizadas de forma isolada nesse cálculo, sem somarem-se ao salário do membro e a outros benefícios no mês de seu recebimento.¹⁴

O inciso III, art. 2º não possibilita determinar com segurança que o PL refere-se a somente uma dessas rubricas. A redação genérica permite que as três rubricas potencialmente se tornem indenizatórias, e com aplicação individualizada, e não cumulativa, das limitações de valores em até um terço da remuneração e de período restrito a 30 dias por exercício.

Em 2024, há registros de pagamentos dessas três rubricas relativas a férias a 15,1 mil magistrados, o que representa pouco mais da metade dos 26,2 mil juízes e desembargadores¹⁵ constantes na base de dados do Conselho Nacional de Justiça. A diferença pode se dar em razão do não usufruto do descanso (para a sua respectiva conversão em pecúnia, conforme abordado na sequência deste relatório) ou em razão da base conter membros ativos e inativos do Judiciário, decorrente da não diferenciação do CNJ na coleta dos dados dos tribunais.

No Painel de Remuneração do CNJ constam R\$ 2,47 bilhões pagos sob essas rubricas em 2024. Entretanto, R\$ 1,9 bilhão refere-se apenas ao tribunal de Roraima¹⁶, em lançamentos que aparentam falhas de integridade, resultando em R\$ 590 milhões com a exclusão do órgão.

¹⁴ Resoluções CNJ nº 13 e 14, de 2006.

¹⁵ A contagem considera todas as nomenclaturas únicas de nomes e sobrenomes existentes no Painel de Remuneração do CNJ. Os dados diferenciam ativos de inativos, nem fornecem um identificador único para cada magistrado.

¹⁶ O referido tribunal foi comunicado dos aparentes erros no processo de elaboração do estudo, mas não retornou os contatos realizados por e-mail, ligações telefônicas e mensagens nos celulares dos profissionais responsáveis pelas Relações Institucionais.

Os dados disponibilizados pelo CNJ não permitem precisar como as férias são usufruídas pelos membros. Entretanto, há registros de que ao menos 3 mil magistrados receberam o abono pecuniário. A mediana desses pagamentos foi de R\$ 35,9 mil, indicando que a maioria: 1) optou pelo usufruto em pecúnia dos dois ciclos de férias ou 2) foi agraciada, nesta rubrica, com outros valores além do subsídio base.

Se a limitação do PL fosse efetivamente aplicada apenas às rubricas relativas ao terço constitucional de férias, que seria limitado a 30 dos 60 dias disponíveis pelos magistrados, haveria uma potencial economia de R\$ 211 milhões em 2024.

Entretanto, a redação genérica não permite determinar o comportamento do abono pecuniário e da antecipação de férias, inclusive abrindo brechas para que ambos sejam utilizados para a compensação das eventuais limitações do terço constitucional.

O ponto crucial está na omissão do PL 2.721/21 ao não modificar o privilégio, extremamente nocivo ao interesse público, dos 60 dias de férias concedidos aos membros do sistema de Justiça, e ainda ao possibilitar que se transformem em indenizatórios os pagamentos atualmente realizados em caráter remuneratório, tornando-os imunes ao imposto de renda.

IV - Pagamentos decorrentes de férias não gozadas

O inciso refere-se aos pagamentos realizados sob a rubrica “indenização de férias”, referente ao período de descanso não usufruído e que, com o acúmulo de novo ciclo de pausa, obrigatoriamente será convertido em pecúnia.

O PL 2.721/21 limita o pagamento indenizatório por férias não gozadas a 30 dias ao ano, correspondendo, efetivamente, à metade dos dias de férias concedidos aos membros do Judiciário.

Nesse caso, o PL não desvirtua a natureza original da verba, de acordo com a classificação do CNJ. Contudo, o entendimento desta Nota Técnica é de que essa

verba é remuneratória por desvirtuamento. A garantia de 60 dias de férias por ano de trabalho aos membros do sistema de justiça é um privilégio em si mesmo, e o usufruto em pecúnia a partir da indenização se torna uma certeza, diretamente estimulada pela abundância de dias de descanso garantidos aos membros.

Em 2024, 12.854 magistrados tiveram algum valor de indenização de férias lançado no contracheque, o que representa quase metade (49%) dos juízes e desembargadores constantes no Painel CNJ, incluindo inativos. Desses, 8.885 receberam montantes superiores a R\$ 44.008, correspondente ao teto constitucional em vigor naquele ano. Trata-se de um indicativo de que receberam a conversão em dinheiro de um período superior a 30 dias no exercício, já que nenhum magistrado deveria possuir subsídio base superior ao teto. Entretanto, não há como precisar quantos dias foram indenizados, tampouco estimar os períodos de férias vencidos de exercícios anteriores que foram indenizados cumulativamente.

No ano passado, 338 magistrados receberam mais de R\$ 200 mil em férias indenizadas. Destes, 82, ganharam mais de meio milhão de reais. No Tribunal do Rio Grande do Norte, por exemplo, 90% dos magistrados receberam acima de R\$ 100 mil nessa rubrica.

Considerando esse contexto, não é possível estimar se a limitação de 30 dias por exercício trará economia aos cofres públicos, tampouco estimar sua dimensão. Na prática, a redação ainda mantém um privilégio, uma vez que o membro continuará podendo ser indenizado por 30 dias de férias vencidas todos os anos, algo que não encontra equivalência em nenhuma outra carreira do funcionalismo público fora do sistema de Justiça.

A redação genérica, sem estipular regras para o usufruto ou limitações a sua recorrência anual, favorece que a elite do Judiciário e do Ministério Público continue usufruindo como indenização ao menos a metade do seu injustificável descanso de 60 dias.

Desta forma, no pior cenário para os cofres públicos, os magistrados ainda poderiam converter 50 dos seus dias de férias em pecúnia, ao todo: 20 como

abono pecuniário (ou a venda antecipada de férias) e 30 como indenização de férias. Os dez dias restantes de descanso poderiam ser complementados com penduricalhos como a licença-compensatória, que permite um dia de folga a cada três trabalhados sob acúmulo de serviço (*detalhado neste relatório na abordagem do inciso XXXII*).

Reiteramos que o efetivo combate aos supersalários decorrentes de férias envolve, obrigatoriamente, a redução dos dois meses de férias – privilégio concedido à magistratura, aos promotores e procuradores – para um mês, em consonância com os direitos garantidos aos demais trabalhadores brasileiros.

V - Pagamentos decorrentes de licença-prêmio não usufruída (exceto para funcionários ativos)

A licença-prêmio é um privilégio que concede ao servidor público três meses de descanso a cada cinco anos trabalhados. O benefício foi extinto do governo federal em 1996, mas permanece na administração dos subnacionais e em outros poderes. Seu propósito de descanso foi desvirtuado pela possibilidade de usufruto em pecúnia, tornando-se portanto um meio de incremento salarial. O pagamento ocorre, muitas vezes, à margem da legislação, como no caso do Ministério Público da União, conforme revelado pela Transparência Brasil em 2023.

Entre 2019 e 2024, o Judiciário pagou ao menos R\$ 1,034 bilhão em licença-prêmio indenizada. Mais da metade desse valor foi repassado entre 2023 e 2024, que acumulam, somados, R\$ 549 milhões. No ano passado, 1.965 magistrados receberam a indenização. O maior montante foi pago a um desembargador do Rio de Janeiro, beneficiado com um total de R\$ 642,5 mil diluídos em onze meses. O montante corresponde a quase 15 meses de salários de R\$ 44 mil – teto constitucional em vigor em 2024.

O PL 2.721/21 excetua a conversão em pecúnia da licença-prêmio não usufruída da incidência do teto constitucional, mas determina que seja paga apenas no momento de demissão, inatividade ou falecimento do servidor. A proposta não soluciona os danos aos cofres públicos, pois a permissão de conversão, sem

qualquer restrição de valor, refletirá na concessão de pagamentos cumulativos de grande magnitude de uma só vez, sobrecarregando ainda mais o orçamento das instituições.

É necessário rever a continuidade do privilégio da licença-prêmio em todo o funcionalismo público e, como medida paliativa, estabelecer um teto para a sua percepção em pecúnia na forma de indenização.

VI - Serviço extraordinário

Entendemos que o inciso englobaria tanto horas-extras, consideradas remuneratórias, quanto plantão judicial ordinário e extraordinário. No caso do plantão judicial, consideramos que a atividade já deveria ter sua remuneração contemplada pela estrutura remuneratória do judiciário no regime de subsídio, não sendo considerada parcela adicional indenizatória.

Este estudo identificou o pagamento de R\$ 287 milhões em plantão a 1.519 magistrados de cinco tribunais em 2024, sendo o de Minas Gerais responsável por 93% desse valor – 944 magistrados mineiros receberam mais de R\$ 100 mil nessa rubrica no ano passado, sendo que 94 ganharam mais de meio milhão de reais.

Sem impor critérios e limites, a atual redação do PL favorece que os tribunais implementem jornadas consideradas extraordinárias visando ampliar os ganhos de seus membros, consolidados como indenizatórios. Movimento similar já ocorreu com o alegado acúmulo de serviço, ensejando os penduricalhos “gratificação por exercício cumulativo” e “licença-compensatória”.

XXI - Restituição de valores indevidamente descontados da retribuição do agente

Compreendemos que a restituição de valores indevidamente descontados da retribuição dos membros poderá ser interpretada como equivalente às rubricas

de “pagamentos retroativos” constantes nos contracheques dos membros do judiciário.

Essa rubrica apresenta elevada opacidade no Painel de Remuneração do CNJ, pois não há informações complementares que permitam identificar os pagamentos realizados sob ela. Na prática, congrega em uma única categoria múltiplos tipos de benefícios e parcelas de exercícios anteriores considerados – administrativa ou judicialmente – devidos para os membros, de maneira indistinta, tornando-se completamente opaca para fins de prestação de contas.

Também é impossível determinar a natureza originária de cada uma das parcelas devidas – nesse caso, os órgãos tratam o universo dos pagamentos retroativos como indenizações, mesmo quando referentes a benefícios remuneratórios na origem. Dessa forma, a rubrica escapa ao limite do teto constitucional, entendimento cristalizado expressamente pela atual redação do PL.

No ano passado, 60 tribunais lançaram “pagamentos retroativos” no contracheque de 17.695 membros, totalizando R\$ 3 bilhões. Os tribunais de São Paulo e Minas Gerais, os maiores estaduais do país, lideram com R\$ 682 milhões e R\$ 557 milhões, respectivamente. Doze magistrados receberam mais de R\$ 1 milhão, e 1.653 acima de R\$ 500 mil.

O PL não estabelece quaisquer limites e tampouco critérios de transparência para esses pagamentos, deixando de enfrentar uma das principais fontes de supersalários no sistema de Justiça.

VI - Décimo terceiro salário

O décimo terceiro salário é pago no sistema de justiça sob a rubrica “gratificação natalina”. Trata-se de benefício permanente e geral, de natureza remuneratória, recebido por todos os trabalhadores brasileiros conforme instituído originalmente na Lei nº 4.090 de 1962, e correspondente a “1/12 avos da

remuneração devida em dezembro, por mês de serviço, do ano correspondente”¹⁷.

Para fins de sua limitação pelo teto, a gratificação natalina atualmente é contabilizada de forma individual: no momento de seu recebimento, ela não é somada ao subsídio ou a outros benefícios, mas não pode, sozinha, corresponder a montante superior ao teto constitucional.

Desta forma, a redação do PL não traz impactos na sua percepção pelos membros do Judiciário. Entretanto, sua equiparação a uma indenização a tornaria potencialmente imune da incidência do imposto de renda.

X - Auxílio ou indenização de transporte (limitado a 3% do teto da carreira) e

XI - Indenização decorrente do uso de veículo próprio em serviço (limitado a 7% do teto da carreira)

As verbas descritas nos incisos X e XI foram congregadas e categorizadas na base de dados do DadosJusBr como benefícios de auxílio-transporte. Isso envolve desde auxílios fixos e pagos mensalmente para fins de cobertura de gastos diversos com deslocamento ao trabalho até ressarcimentos por despesas com combustível ou passagens no âmbito do exercício das atividades do membro.

Dos R\$ 45,1 milhões classificados nessa rubrica em 2024, ao menos R\$ 44,6 milhões (99%) referem-se a valores fixos pagos mensalmente aos membros, indicando tratar-se de uma bonificação mensal, e não indenização eventual por custos extraordinários de deslocamento.

O PL estabelece um limite de 3% para os pagamentos de auxílios, que representaria R\$ 1.320 no ano passado, e 7% para as indenizações, vinculados ao teto remuneratório da carreira. Considerando os R\$ 44,6 milhões pagos em 2024 com características de auxílio recorrente a 1.371 magistrados, a mediana

¹⁷ Redação dada pelo parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962.

de pagamentos mensais foi de R\$ 1.730. O maior montante é pago pelo Tribunal de Justiça do Mato Grosso: R\$ 6,6 mil fixos a seus membros.

Caso todos pagamentos acima do limite fossem restringidos a R\$ 1.320, no ano passado haveria uma economia de R\$ 27,1 milhões. Em contrapartida, se os benefícios abaixo do limite fossem majorados para o valor máximo, haveria um gasto a mais de R\$ 87 mil.

Portanto, novamente verifica-se que o estabelecimento de um percentual limite é eficaz como controle de gastos perante o cenário atual. Mas, assim como nos benefícios relativos à saúde e alimentação, o PL consolida como indenizatórios pagamentos que possuem contexto evidentemente remuneratório.

XII - Auxílio-moradia

Anteriormente banalizado, o penduricalho teve o pagamento restrito pelo CNJ após repercussão midiática negativa, sendo devido somente aos juízes que estivessem trabalhando “em localidade diversa de sua comarca ou juízo original” e na ausência de imóvel funcional disponível¹⁸. Em 2024, apenas 16 magistrados receberam o benefício, recebendo um valor mediano de R\$ 4,1 mil. A somatória de pagamentos foi de R\$ 277 mil.

O PL 2.721/21 o consolida como um indenização, mas pelo contexto trata-se de um bônus de caráter remuneratório, considerando que os custos de moradia já são inerentes ao trabalho. Além disso, a hipótese de necessidade de pagamento de recursos adicionais e indenizatórios para realocar um membro para exercício de suas funções em outra localidade já estaria contemplada no benefício de “ajuda de custo para mudança”.

A ausência de critérios no PL para o usufruto do benefício estimula que ele seja novamente retomado pelo sistema de Justiça.

XIII - Diárias

¹⁸ De acordo com a [Resolução CNJ nº 274](#), de 18 de dezembro de 2018.

O PL 2.721/21 estabelece um limite de 2% do teto remuneratório para cada diária recebida, não sendo possível verificar, junto aos dados disponíveis, se haveria impacto no Judiciário, considerando que o Painel de Remuneração do CNJ informa o valor total por membro ao mês. Entre 2023 e 2024, foram pagos ao menos R\$ 310 milhões em diárias aos magistrados brasileiros.

O estabelecimento do limite, entretanto, tem potencial efeito benéfico. Em 2024, ele seria de R\$ 880 por diária. Para fins de comparação, no Judiciário Federal a diária percebida por um desembargador é de R\$ 1,3 mil e de um juiz federal, de R\$ 1,2 mil¹⁹.

XIV - Ajuda de custo para mudança e transporte e

XXII - Correção monetária e juros de mora incidentes sobre parcelas em atraso

Ambos os pagamentos são de natureza indenizatória, sem que o PL 2.721/21 gere impacto nos pagamentos.

XV - Abono decorrente de opção pela permanência em serviço após a aquisição do direito de passagem à inatividade

O CNJ considera esse pagamento como de caráter eventual/temporário, porém não abrangido pelo teto constitucional. Trata-se de uma bonificação paga a membros que poderiam se aposentar voluntariamente, mas optam por continuar trabalhando, recebendo um valor idêntico ao da contribuição previdenciária. Ao transformá-lo em indenizatório, o PL 2.721/21 abre portas para que seja excluído da incidência do imposto de renda.

Em 2024, 4,8 mil magistrados receberam o abono de permanência, somando R\$ 334 milhões. No contracheque de 340 membros foram lançados valores acima de R\$ 100 mil no ano.

¹⁹ Conforme [Portaria CJF nº 596/2023](#).

XVIII - Gratificação pelo exercício de função eleitoral

Trata-se de uma gratificação instituída pela Lei Federal nº 8.350/91, que bonifica mensalmente os magistrados com funções na Justiça Eleitoral. Em 2024, foram pagos R\$ 123,7 milhões sob essa rubrica, distribuídos a 3.564 juízes e desembargadores, com uma mediana de R\$ 6 mil ao mês. Dezesseis membros receberam valores acima de R\$ 100 mil.

O CNJ considera esse benefício de natureza remuneratória, mas sem limitação para fins de teto constitucional. O PL 2.721/21 a transforma em indenizatória, portanto potencialmente não considerada para fins de imposto de renda. Contudo, dado o seu caráter geral e fixo, pago como contraprestação a trabalhos prestados no âmbito da Justiça Eleitoral, trata-se efetivamente de uma remuneração.

XX - Adicional ou auxílio-funeral

O presente estudo identificou apenas três pagamentos no ano passado expressamente sobre auxílio-funeral, que somaram R\$ 121,3 mil no ano de 2024, equivalente a um mês de salário da pessoa falecida. O PL 2.721/21 cria um limite vinculado ao máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, que em 2025 é de R\$ 8,1 mil. Tratam-se de pagamentos remuneratórios por contexto em razão do elevado vencimento dos magistrados inativos.

XXI - Restituição de valores indevidamente descontados da retribuição do agente

O inciso pode ser interpretado como correspondente às rubricas de “pagamentos retroativos” existentes no Painel de Remuneração do CNJ, classificação inerentemente genérica que engloba uma série de parcelas consideradas devidas aos membros em exercícios anteriores, mas não pagas. Em conjunto, os pagamentos retroativos são considerados verbas de natureza indenizatória.

Seu conteúdo é indecifrável. Como é listada, tanto no CNJ quanto nos portais de transparência dos tribunais, apenas como uma somatória – sem detalhamento dos pagamentos que a compõem –, não é possível identificar sua

correspondência, na origem, a um tipo ou grupo de verbas ou benefícios específicos, tampouco determinar se possuem natureza remuneratória ou indenizatória. A rubrica constitui, efetivamente, **a maior caixa-preta de benefícios do sistema de justiça.**

Em 2024, os pagamentos retroativos custaram pelo menos R\$ 3 bilhões ao Judiciário, o dobro do verificado no ano anterior. O salto potencialmente ocorreu pela extensão dos benefícios de acúmulo de serviço aos membros dos tribunais estaduais retroativamente a 2015 e por pagamentos relacionados a adicional por tempo de serviço, mediante decisões administrativas dos órgãos.

O PL 2.721/21 não ataca esse problema, seja pela limitação de valores ou a imposição de regras para a percepção de valores retroativos, como processo judicial transitado em julgado, e potencialmente os consolida como indenizatórios.

XXXI - Participação na organização ou na realização de concurso público ou como instrutor em processo de capacitação

O inciso encontra correspondência nas rubricas descritas como “gratificação por encargo de curso ou concurso”. Há ainda outras nomenclaturas identificadas nos contracheques que correspondem ao inciso – sob a mesma classificação guarda-chuva pela metodologia de desambiguação de rubricas da Transparência Brasil –, como “gratificação por hora-aula” e “gratificação de instrutoria”.

Todas as gratificações listadas possuem caráter remuneratório e geral, sendo pagas a título de contraprestação por atividades exercidas em nome da instituição. Dessa forma, são verbas que atualmente devem sofrer a limitação do teto constitucional e incidência do imposto de renda. A conversão proposta pelo PL significa, de acordo apenas com os pagamentos de 2024, R\$ 18,6 milhões a serem recebidos pela elite do judiciário sem qualquer limitação do teto constitucional.

XXXII - Gratificação por exercício cumulativo de ofícios

A gratificação por exercício cumulativo foi instituída no Judiciário da União por quatro legislações em 2015²⁰. As leis estabelecem uma bonificação de $\frac{1}{3}$ do subsídio para membros que acumulam acervo ou juízo, e expressam claramente que o benefício tem natureza remuneratória e atinente ao teto constitucional. Em 2020, o CNJ entendeu que os membros dos tribunais estaduais também teriam direito ao benefício, sob a justificativa da unicidade de carreiras, mas mantendo o seu caráter de remuneração.

Conforme detalhado em estudos da Transparência Brasil²¹, em 2023 o Conselho Nacional do Ministério Público desvirtua o benefício, transformando-o em um dia de folga para cada três trabalhados sob acúmulo, e permitindo que o descanso seja usufruído em pecúnia como uma indenização. Alegando paridade de carreira, o Judiciário replicou o *modus operandi*.

A licença-compensatória tornou-se, então, um dos penduricalhos mais nocivos para a administração pública, sendo replicado nas Defensorias Públicas, Tribunais de Contas e até no Senado Federal. Na maioria dos órgãos, os pagamentos ocorrem sem aval legislativo expresso, decorrentes apenas de atos administrativos internos.

Em 2024, o Judiciário pagou R\$ 1,24 bilhão em licença-compensatória para 10,7 mil membros. Além disso, foram pagos outros R\$ 1,05 bilhão em gratificação por exercício cumulativo (benefício originário) e outros R\$ 18 milhões em “gratificação de acervo”.

O PL 2.721/21 faz menção expressa apenas à gratificação por exercício cumulativo, transformando um benefício remuneratório em indenizatório. Nesse sentido, valida ou torna desnecessário o *modus operandi* da licença-compensatória, que foi criada apenas para contornar o teto constitucional por meio da indenização em pecúnia do descanso. A redação do

²⁰ Leis nº 13.024/2014 (Ministério Público da União), nº 13.093/2015 (Justiça Federal), nº 13.094/2015 (Justiça do Distrito Federal e dos Territórios), nº 13.095/2015 (Justiça do Trabalho) e nº 13.096/2015 (Justiça Militar da União).

²¹ [MP e Judiciário usam simetria para desvirtuar benefício, driblar o teto constitucional e aumentar salários em até \$\frac{1}{3}\$ \(2023\)](#) e [Licença-compensatória, penduricalho recém-criado, custou R\\$ 819 milhões ao Judiciário em 16 meses \(2024\)](#)

dispositivo, que retira do teto “parcelas de idêntica finalidade”, permite que a gratificação de acervo também seja abarcada.

Juntos, os três benefícios somaram R\$ 2,3 bilhões no Judiciário apenas em 2024, sendo pago a pelo menos 15,5 mil magistrados – o que representa três quintos do total de membros do Judiciário, incluindo os inativos. Portanto, trata-se do dispositivo mais nocivo do PL 2.721/21, suplementando – e muito – eventuais economias da implementação de limites para benefícios como auxílios relativos à saúde, alimentação e transporte, já abordados nesta nota técnica.

Em vez de limitar esses pagamentos, o PL 2.721/21 os cristaliza como indenizatórios, abrindo margem para que todo servidor público – inclusive externo ao sistema de justiça – possa majorar seu salário em um terço, sem limitação pelo teto constitucional e, potencialmente, sem incidência de imposto de renda.

4. Impactos do PL 2.721/21

4.1 Verbas atualmente consideradas remuneratórias pelo CNJ e transformadas em indenizatórias pelo PL

Sete incisos do PL 2.721/21 são associados a verbas que, atualmente, o CNJ considera como remuneratórias. Elas somaram R\$ 3,6 bilhões em 2024 e R\$ 2,9 bilhões em 2023.

A lista inclui benefícios que, embora remuneratórios, são computados isoladamente para fins do teto – portanto, na prática, não são limitados pelo mesmo. É o caso do terço constitucional de férias, abono pecuniário, antecipação de férias, gratificação natalina, abono de permanência e gratificação eleitoral, que somaram R\$ 2,3 bilhões em 2024.

Já o plantão, a gratificação por encargo de curso ou concurso, a gratificação por exercício cumulativo e a gratificação por acervo, que atualmente são remuneratórios e sujeitos ao teto constitucional, ficariam livres do teto enquanto indenizações. Eles somaram R\$ 1,4 bilhão no ano passado. Assim, todos esses benefícios seriam transformados ou consolidados além do teto constitucional e também ficariam potencialmente imunes de recolhimento de imposto de renda.

4.2 Verbas remuneratórias que seriam transformadas ou consolidadas como indenizatórias pelo PL

A partir de nossa metodologia, determinamos que 19 benefícios presentes atualmente nos contracheques do Judiciário, associados a 14 incisos do PL 2.721/24, possuem natureza remuneratória. Eles somaram **R\$ 12,3 bilhões** entre 2023 (R\$ 5,3 bilhões) e 2024 (7,1 bilhões) e serão automaticamente transformados ou consolidados como indenizações, caso o projeto seja aprovado.

Um combate eficaz aos supersalários deveria extinguir privilégios e limitar esses pagamentos, mas conforme exposto nesta nota, o projeto promove retirada dos mesmos do teto constitucional, com raras – e insuficientes – limitações.

Além disso, a transformação em indenização os torna potencialmente imunes ao recolhimento do imposto de renda, com efeitos negativos também para a arrecadação.

4.3 Impacto efetivo do PL

Os dados disponíveis não permitem precisar o impacto financeiro da eventual aprovação do PL 2.721/21 no Judiciário. Entretanto, é certo afirmar que sua entrada em vigor ampliará os privilégios pagos aos magistrados, em vez de restringi-los.

Neste estudo, verificou-se que as potenciais economias seriam verificadas com a criação dos limites para benefícios, notadamente os relativos à saúde, alimentação e transporte. Em 2024, o estabelecimento de subtetos nesses três itens resultaria em uma restrição de pagamentos na ordem de R\$ 356 milhões. Considerando a provável utilização do limite como meta a ser atingida por todos os membros, ainda assim haveria um corte de R\$ 301 milhões nesses gastos.

Também haverá potencial economia com os limites impostos para diárias e auxílio-creche, embora os dados disponíveis não permitam estimar o impacto. A limitação do terço constitucional de férias a um período de 30 dias ao ano, por sua vez, poderia resultar em um impacto positivo de R\$ 210 milhões em 2024.

A somatória de todas as economias, no entanto, é ínfima quando comparada, por exemplo, à retirada do teto da gratificação por exercício cumulativo e legalização do *modus operandi* da licença-compensatória, que somaram **R\$ 2,3 bilhões** somente no ano passado.

5. Recomendações para uma proposta legislativa

A discussão de uma legislação para o efetivo enfrentamento dos supersalários precisa considerar ao menos três grandes problemas intimamente relacionados ao atual regime de remuneração estruturado em privilégios:

- Os custos significativos da crescente multiplicidade de benefícios vigentes ao erário público;
- A profunda distorção remuneratória que essas categorias privilegiadas impõem na estrutura do serviço público;
- Os danos progressivos à arrecadação e à justiça tributária causados por pagamentos crescentes e substanciais de verbas consideradas indenizatórias.

O PL 2.721/21 é omissos em todos esses pontos. Quanto ao primeiro, não foi realizada uma análise verdadeiramente criteriosa dos custos desses benefícios ao erário para embasar as discussões do projeto ao longo de sua redação. O trabalho atual visa contribuir com esta lacuna e é resultado de um esforço intenso de padronização das rubricas dos contracheques.

Quanto ao segundo e terceiro pontos, essas discussões também não foram realizadas adequadamente ao longo da tramitação do PL em sua versão atual. O texto não inclui dispositivos que revisem os privilégios e racionalizem a estrutura remuneratória das categorias de elite do funcionalismo público. Pelo contrário, a proposta de consolidar uma série de verbas remuneratórias em indenizatórias – de forma injustificada, criando limites pouco racionais e igualmente sem justificativa – representa uma tentativa ineficaz de mitigar gastos sem atacar a origem do problema: muitos desses benefícios não deveriam nem mesmo existir.

A decisão pela conversão em indenização, por sua vez, contribui para um agravamento do cenário de injustiça tributária. Em decorrência do PL, uma série de verbas poderiam deixar de sofrer incidência do recolhimento de imposto de renda.

Por fim, o PL ainda é omissivo ao deixar de estabelecer ou aprimorar dispositivos e mecanismos essenciais ao controle, transparência, *accountability* e racionalidade dos contracheques – hoje marcados pela ininteligibilidade e opacidade.

Uma legislação que se proponha a atacar verdadeiramente os penduricalhos na remuneração de agentes públicos do sistema de Justiça e erradicar os privilégios vigentes deverá abarcar os seguintes pontos, ignorados no texto do PL 2.721/21 aprovado pela Câmara:

- Exigências para a transparência detalhada dos contracheques, com obrigatoriedade de disponibilização em formato aberto;
- Padronização, inclusive em transparência ativa, das rubricas de benefícios pagos em todo o funcionalismo público, de forma a facilitar análises comparativas entre poderes e níveis federativos;
- Extinção da discricionariedade do Ministério Público e Judiciário para criar e desvirtuar penduricalhos por decisão administrativa, inclusive com pagamentos retroativos, sem o aval expresso do parlamento, por meio de resoluções dos seus Conselhos Superiores, interpretadas atualmente como equiparáveis a leis ordinárias.
- Extinção do entendimento de “paridade” de carreiras entre Judiciário e Ministério Público, em que benefícios relativos a uma instituição são automaticamente replicado por outra(s);
- Definição clara, específica, racional e restritiva dos benefícios considerados indenizatórios, bem como dos critérios para a percepção de cada um deles pelos servidores públicos;
- A racionalização da estrutura remuneratória atual, do ponto de vista orçamentário e administrativo, priorizando o teto constitucional como o limite balizador, e evitando a proliferação de sublimites arbitrários e sem justificativa adequada – impostos às verbas originalmente indenizatórias, mas que hoje possuem característica remuneratória dado seu desvirtuamento.

6. Conclusão

A análise promovida por esta nota técnica constata que em vez de combater os supersalários, a atual redação do PL 2.721/21 agrava os privilégios concedidos aos membros do Judiciário. Isso ocorre porque a proposta banaliza a conversão ou consolidação de benefícios remuneratórios em indenizações, livrando-os do limite do teto constitucional e possivelmente da incidência do imposto de renda – sem oferecer fundamentação suficiente que sustente essa transformação.

O PL também não propõe a revisão e readequação de verbas que hoje são consideradas indenizatórias, mas cujo comportamento reflete – na prática ou por natureza originária – pagamentos que inflam os contracheques de uma elite do funcionalismo como bonificação coletiva e recorrente. Mesmo as limitações impostas à percepção de alguns benefícios, como auxílios relativos à saúde, alimentação e transporte, resultam em economia ínfima no contexto em que apenas dois penduricalhos relativos a acúmulo de serviço terão R\$ 2,3 bilhões retirados do teto constitucional, segundo dados de 2024.

Por fim, o PL também não ataca os problemas de transparência e prestação de contas da administração pública, de maneira geral, e nem do sistema de justiça, de forma particular – cujo contexto favorece desproporcionalmente a proliferação dos supersalários. Não há estabelecimento de medidas que reforcem o *accountability* dos pagamentos, que explicitem os critérios e justificativas para concessão de indenizações, que coíbam a prática corrente de paridade irrestrita entre carreiras do sistema de justiça, ou que sequer garantam a padronização e racionalização das informações dispostas nos contracheques para facilitar o controle interno e externo.

Até o estabelecimento dos mencionados limites variáveis a algumas das verbas excetuadas do teto pode contribuir para um aumento na irracionalidade administrativa dos pagamentos, tornando-os ainda menos inteligíveis.

Pelo exposto, as organizações autoras deste estudo concluem que a atual redação do PL 2.721/21 representa um retrocesso à gestão dos recursos orçamentários do sistema de justiça.



Para falar sobre esse relatório, contatar a **Transparência Brasil**.

R. Prof. João Marinho, 161, São Paulo - SP, 04007-010.

+55 (11) 95050-4257

E-mail: contato@transparencia.org.br

Imprensa: imprensa@transparencia.org.br