

SUPERSALÁRIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Elói Martins Senhoras*

Cândida Alzira Bentes de Magalhães Senhoras**

A relevância jurídica do tema de limite sobre retribuição pecuniária na Administração Pública brasileira tem se estruturado como uma força profunda e de longa duração desde a Constituição Federal de 1998, em razão de ser objeto de sucessivas tentativas de regulamentação por meio de norma constitucional originária quanto de normas derivadas de emenda constitucional, leis ordinárias e atos normativos.

O descrédito temporal presente no Brasil frente à ausência de efetividade material do dispositivo constitucional do teto de retribuição pecuniária na Administração Pública brasileira é reflexo de contradições entre o interesse público primário (sociedade), com pouca capacidade de *enforcement* político *vis-à-vis* ao interesse secundário (máquina pública) com decisiva interlocução normativa do Legislativo e jurisprudencial do Judiciário.

Nesse contexto, o volume crescente de supersalários gerados na Administração Pública brasileira passa a se materializar de modo sistêmico a determinadas categorias de agentes públicos altamente organizadas e com forte influência política em função de *gratificações*, *indenizações* e *vantagens adicionais* que são adicionadas aos salários-base de determinados agentes públicos.

O surgimento de salários exorbitantes na Administração Pública pode ser compreendido por vertentes críticas como uma manifestação latente do rentismo econômico do Estado, tanto sob o prisma moral, extrapolando o interesse privado em relação ao interesse público, quanto sob o prisma legal, já que despudoradamente ultrapassam o teto salarial do STF constitucionalmente estabelecido na Magna Carta brasileira de 1988, por meio de uma flexibilização interpretativa do referido dispositivo constitucional.

A despeito de a arquitetura jurídica do direito administrativo nacional ter construído um sistema de retribuição pecuniária ao trabalho dos servidores públicos no Brasil em um formato binário, com uma *composição fixa* conformada por regimes específicos definidos em lei como vencimentos, remunerações e subsídios, e, por uma *composição variável*, denominada genericamente por vantagens pecuniárias de adicionais, gratificações e verbas (Senhoras; Souza Cruz, 2014), a suposta fundamentação normativa que deveria ter sido alicerçada nos princípios da

* Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Especialista, mestre, doutor e pós-doutor em Ciências Jurídicas. E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com. Outros trabalhos do autor podem ser encontrados em www.eloisenhoras.com.

** Delegada da Polícia Civil do Estado de Roraima, especialista em Direito Penal e Processo Penal e mestranda em Desenvolvimento Regional da Amazônia pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). E-mail para contato: candidasenhora@gmail.com.

moralidade e na eficiência econômica acabou materializando por força jurisprudencial efeitos adversos que geraram verdadeiras castas de agentes públicos e tornaram os casos de supersalários cada vez mais frequentes na Administração Pública a determinadas elites públicas.

A regra clara do teto salarial foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio para coibir as diferenças salariais abissais entre os servidores públicos, e, mesmo dotada de interesse público e coletivo, até os presentes dias a existência de remunerações acima do teto estabelecido mostra-se como uma verdadeira afronta de natureza patrimonialista em relação aos princípios da moralidade e da eficiência, já que impõe uma agenda privada rentista que se manifesta pela imposição do interesse particular do agente público agraciado em detrimento de toda a sociedade.

Embora os servidores públicos brasileiros em sua maioria não atinjam o teto constitucional de retribuição pecuniária, uma restrita cúpula de agentes públicos nos três poderes e nos entes federativos atualiza constantemente a importância do assunto por meio da sua força corporativa que se manifesta relacionalmente e de maneira autopoética, tanto, em um contexto jurisdicional de constantes mutações por ação ou por omissão do Judiciário, quanto, em um contexto legiferante de promoção de emendas constitucionais (SENHORAS; SOUZA CRUZ, 2015, p. 32).

Por mais que os subsídios tenham sido desenhados como um formato de retribuição pecuniária que visava quebrar o rentismo econômico entre os agentes públicos eletivos e os mais qualificados, acabaram por força jurisprudencial e o silêncio legiferante se tornando na base para a geração de supersalários na Administração Pública brasileira, uma vez que o teto constitucional dos salários passou a ser quebrado pela composição pecuniária variável em função de *gratificações, indenizações e vantagens adicionais*.

Entre os considerados penduricalhos que geram os supersalários na Administração Pública brasileira por meio de gratificações, indenizações e vantagens adicionais, estão previstas categorias como auxílio-saúde, auxílio-alimentação, auxílio-deslocamento, auxílio-paletó, auxílio-moradia, auxílio-educação, auxílio-creche, auxílio-livro, auxílio-natalidade, diárias e passagens, e diversas outras ajudas de custo, sendo que muitas dessas despesas variáveis, em tese, deveriam ser supridas com o salário base.

A identificação e a hierarquização dos supersalários na Administração Pública brasileira podem ser apreendidas por meio de um difícil exercício de investigação de dados, quando disponíveis, tanto nos portais da transparência existentes nas instituições federais, estaduais e municipais, quanto na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho, expondo, assim, o quanto categorias específicas privilegiadas de agentes públicos equilibram-se solidamente acima do teto constitucional.

Quadro 1 – Composição dos salários na Administração Pública brasileira

Composição fixa	<i>Regimes de retribuição pecuniária</i>	
	Vencimentos	Consistem em uma retribuição pecuniária simples estendida a uma ampla maioria de servidores públicos, cujo valor é definido em lei infraconstitucional, sendo o valor do salário mínimo a menor base de pagamento possível a qualquer servidor, com exceção aos praças, que são prestadores de serviço militar recém incorporados às Forças Armadas, os quais recebem pagamento inferior ao salário-mínimo.
	Remunerações	Representam um vencimento adicionado a vantagens, trazendo uma dimensão mais abrangente em relação ao regime de vencimentos a fim de retribuir servidores de categorias funcionais, normalmente, de maior qualificação, uma vez que as remunerações se materializam como um vencimento funcional do cargo somado às vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.
	Subsídios	Indicam um tipo de regime pecuniário simples que objetiva coibir supersalários acima do teto constitucional, por meio de um vencimento em parcela única retributória e alimentar para determinadas categorias funcionais de servidores públicos com os maiores valores de retribuição de pagamento, razão pela qual existe previsão de verbas indenizatórias, embora haja restrição para acréscimos de qualquer espécie remuneratória, adicional, de abono, gratificação, prêmio ou verba de representação.
Composição variável	<i>Vantagens pecuniárias</i>	
	Adicionais	Representam uma vantagem concedida ao servidor em razão do tempo de exercício (adicionais <i>ex facto temporis</i>) ou da natureza da função, quando remunera o exercício de atividades de maior responsabilidade técnica ou administrativa (adicionais <i>ex facto officii</i>).
	Gratificações	São vantagens pecuniárias atribuídas ao servidor público que, tanto, reúne condições especiais previstas em lei (gratificações <i>propter personam</i>), quanto, trabalha em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade (gratificações <i>propter laborem</i>).
	Indenizações	Representam uma vantagem pecuniária que busca ressarcir um gasto do servidor em serviço fora do município-sede, cujas espécies são: a) ajuda de custo, b) diárias de viagem, c) auxílio de transporte e d) auxílio-moradia.

Fonte: Senhoras e Souza Cruz (2014). Adaptações próprias.

Com a promulgação da Lei Federal Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei da Transparência, e da Lei Federal nº 12.527/2011, chamada de Lei de Acesso à Informação, a publicização e consulta cidadã de informações na Administração Pública aumentou (MOUTINHO;

SENHORAS, 2013), razão pela qual o portal da Rais tem sido um instrumento valioso para a identificação agregada de supersalários em contraposição aos portais da transparência, que têm sido um meio cada vez mais frequente para identificação pontual e nominal de casos de supersalários, principalmente em momentos de denúncia com forte exposição midiática pelos canais de comunicação.

A análise dos supersalários na Administração Pública brasileira pode ser apreendida por meio de diferentes critérios de corte, sendo o procedimento mais básico a diferenciação absoluta e relativa deles entre os Poderes para o ano de 2015, tomando como referência os dados da Relação Anual de Informações Sociais – Rais (BURGARELLI; MENDES, 2016).

Por um lado, em termos absolutos, a pesquisa com base nos dados da Rais indica que o maior número de supersalários cuja remuneração mensal média está acima do teto do funcionalismo público acontece no Brasil, em primeiro lugar no Poder Judiciário, em segundo lugar no Poder Executivo e em terceiro lugar no Poder Legislativo.

Por outro lado, em termos relativos, quando se leva em consideração o volume comparativo total de servidores, em termos percentuais, o Poder Executivo cai para a última posição frente à taxa elevada de supersalários, respectivamente, no Poder Judiciário e no Poder Legislativo, cujos tamanhos são diminutos frente ao tamanho quantitativo de servidores do Poder Executivo.

Esta contextualização fática dos supersalários na Administração Pública brasileira é fruto de uma evolução legiferante e jurisprudencial que redefiniu a rigidez do teto remuneratório constitucional por uma flexibilidade que visou a garantir complementações pecuniárias à classe política e a determinados estamentos da burocracia estatal, sem incorrer em limitação para garantir direitos de natureza social (auxílio-alimentação, licença-maternidade, férias), indenizatória (auxílio-transporte e moradia), econômica (cumulação lícita de cargos) ou de adicional de função (verbas de representação e de cargos em comissão ou prêmios de produtividade) (NUNES, 2013).

A lógica dos supersalários deixou de ser uma exceção, ampliando-se acentuadamente na Administração Pública brasileira de 1988, uma vez que o silêncio administrativo do Legislativo, a flexibilidade jurisprudencial do Judiciário e a ausência de ações fiscalizatórias abriram espaço para uma nova regra, a não aplicação de redutor constitucional nos salários.

Nesse contexto, os interesses seletivos da classe política e de determinados estamentos da burocracia passaram a prevalecer na Administração Pública brasileira frente tanto à ausência de qualquer tipo de ação judicial ou ação administrativa para impedir seu recebimento, quanto à existência de previsão de estouro do teto constitucional por parte de várias categorias políticas e funcionais.

Desde a redemocratização, o Brasil tem passado por um paradoxo no atendimento ao interesse público, à medida que eventuais distorções e exceções que aconteciam pela falta de

transparência da máquina pública, as quais deveriam ter sido combatidas, acabaram se tornando com o tempo em regra na folha de rendimentos da Administração Pública, contrariando a própria letra da Constituição de 1988 que impôs um teto constitucional aos salários.

Esse paradoxo é fruto direto de uma dupla lógica inventiva, tanto de natureza normativa, em função da criação de dispositivos infraconstitucionais que vieram consolidar exceções ao limite constitucional de rendimentos ao retirar dos rendimentos *gratificações, indenizações e vantagens adicionais*, quanto de natureza jurisprudencial, quando o Poder Judiciário passa a potencializar casos que burlam o teto remuneratório por meio de uma hermenêutica que se fundamenta predominantemente em uma concepção interpretativa do *neoconstitucionalismo jurídico*.

Respaldando-se no princípio do *direito adquirido*, surge a cristalização de característica de um padrão retrógrado de Administração Pública patrimonialista na qual o interesse privado prevalece em relação ao interesse público. Desse modo, os agentes públicos agraciados em receber seus proventos acima do teto do Supremo Tribunal Federal baseiam-se em uma interpretação seletiva dos dispositivos constitucionais, reduzindo o alcance valorativo do dispositivo que trata do teto, inclusive excluindo-lhe a interpretação que concede retroatividade em relação às situações jurídicas já consolidadas antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998 e da Emenda Constitucional nº 41/2003 (SILVA, 1998).

Sob o *prisma legiferante*, o Congresso Nacional, quando não criou um conjunto pontual de dispositivos normativos que vieram atender a interesses da classe política e às demandas corporativistas de determinados setores da burocracia, apresentou um silêncio administrativo quanto à regulamentação do art. 37 da Constituição Federal, que apresenta teto remuneratório aos agentes públicos, razão pela qual se gerou uma dificuldade para a Administração Pública implementar no Brasil um limite de retribuição pecuniária, a despeito da definição de comandos normativos presentes na Constituição Federal de 1988 e nas emendas constitucionais da reforma administrativa, EC 19/1998 (Brasil, 1998)¹ e da Reforma da Previdência, EC 41/2003 (BRASIL, 2003)².

Conforme a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, XI, os agentes públicos estão sujeitos a um valor salarial limite na Administração Pública para toda retribuição pecuniária ou provento de aposentadoria e pensão recebidos nos três Poderes e nos três entes federativos,

¹ A Emenda Constitucional nº 19/1998 trouxe a fixação de teto mais preciso para a remuneração dos agentes públicos, com a criação do regime de subsídio que findava tornar mais visível e controlável a remuneração de certos cargos. Ademais, essa emenda tornou o teto remuneratório dos ministros do STF universal a todas as esferas federativas, de modo a limitar que Estados e Municípios não tivessem discricionariedade para cargos com remuneração superior ao teto federal.

² A Emenda Constitucional nº 41/2003 quebrou a noção de direito adquirido na Administração Pública, ao regulamentar que vantagens pessoais recebidas antes da emenda submetem-se ao teto constitucional, uma vez que se buscava um sentido moralizador com a reforma constitucional, vedando o pagamento de excessos, mesmo em relação às vantagens adquiridas previamente à emenda.

incidindo a lógica de abatimento para valores superiores ao teto com o objetivo de se criar oportunismo ou uma lógica rentista de privilégios.

XI – a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito. (BRASIL, 1988a)

No inciso XI do art. 37, a fixação de um limite de valor de pagamento no funcionalismo público está prevista na Constituição Federal de 1988 com o objetivo de gerar moralidade para o bom funcionamento da Administração Pública atender ao interesse público primário e contra a *lógica de rent-seeking*, em que há ganhos improdutivos devido a vazamentos de renda com supersalários.

A concepção normativa prevista na Constituição Federal (1988) fundamenta-se na promoção de moralidade na Administração Pública por meio da proibição de supersalários acima do teto constitucional, tomando-se como referência a lógica de o limite estar vinculado ao subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal, categoria funcional com maior retribuição de pagamento, a ser recebido em parcela única, sem complementações pecuniárias (Senhoras; Souza Cruz, 2014).

No plano positivo, além do dispositivo do inciso XI do art. 37, o constituinte originário também normatizou a questão do limite de provento pecuniário no funcionalismo público brasileiro, por meio do art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual determinava, com rigidez, o imediato corte de qualquer provento que estivesse sendo recebido acima do teto constitucional, objetivando principalmente se evitar a proliferação dos chamados funcionários marajás.

Art. 17. Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título. (BRASIL, 1988b)

No plano negativo, a redação originária sobre o limite pecuniário presente na Constituição Federal, no art. 37, XI, apresentou problema de efetivação material do texto normativo, devido à falta de regulamentação ordinária para estipular o valor teto das remunerações federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o que repercutiu em um claro silêncio administrativo.

Sob o *prisma jurisprudencial*, o STF teve um destacado papel na consolidação de jurisprudência que, de maneira incremental, repercutiu na relativização da efetividade do texto

constitucional originário sobre a limitação de retribuição pecuniária dos servidores públicos por meio de uma hermenêutica predominantemente flexível que procurou conciliar a legalidade e o corporativismo burocrático com base em um respaldado jurídico legal, embora caracterizado como imoral, justamente por afetar o núcleo central do dispositivo constitucional, ao se permitir ultrapassar o teto pecuniário.

Quadro 1 – Ilustração jurisprudencial consolidada pelo STF sobre teto de retribuição pecuniária no funcionalismo público brasileiro

1989	<i>ADIn 14/DF</i>	Exclusão das vantagens individuais em relação ao teto e equivalência entre os poderes no reajuste pecuniário (princípio da equivalência nos paradigmas máximos).
1992	<i>Diversos casos a partir de 1992</i>	Os limites de remuneração dos servidores ativos são também aplicáveis aos proventos e às pensões pagas segundo o regime previdenciário especial dos servidores públicos.
1993	<i>Diversos casos a partir de 1993</i>	A União, os Estados e Municípios podem estabelecer subtetos por lei, isto é, limites de remuneração inferiores aos valores percebidos pelos paradigmas referidos na Constituição. Os limites máximos de retribuição pecuniária são aplicáveis, também, às empresas públicas e sociedades de economia mista.
1994	<i>RMS 21946/AL</i>	O limite à retribuição pecuniária dos Ministros de Estado deve ser atribuído ao cargo, por decreto-legislativo, e não em razão de opção do titular caso seja parlamentar ou servidor público.
	<i>Diversos casos a partir de 1994</i>	A fixação de limites máximos de remuneração é matéria sujeita à reserva de lei, descabendo disciplina mediante decreto do Poder Executivo.
1995	<i>Diversos casos a partir de 1995</i>	São excluídas do limite máximo de retribuição pecuniária as vantagens pessoais, como de <i>adicional</i> na aposentadoria, por tempo de serviço, quintos, estabilidade financeira; <i>gratificação</i> de risco de vida; produtividade; <i>vantagens</i> de função gratificada, representação de gabinete, cargo em comissão e de tempo integral; <i>verba</i> de honorários advocatícios e <i>indenizações</i> de habilitação.
1997	<i>ADIn 1590/SP</i>	Autoaplicação de teto de retribuição pecuniária aos Poderes e entes federativos independente da promulgação de lei específica.
	<i>AI 189110/SC</i> <i>AO 170/GO</i>	O princípio da equivalência dos tetos de retribuição pecuniária é extensivo aos entes federativos subnacionais, Estados, Distrito Federal e Municípios.
2007	<i>ADIn 3854/DF</i>	Exclui os Magistrados estaduais da aplicação do teto remuneratório de 90,25% do subsídio dos ministros do STF devido à violação do princípio da isonomia no inciso XI do art. 37 da CF, em razão de haver tratamento discriminatório entre Magistrados federais e estaduais, os quais desempenham funções idênticas e se submetem a único estatuto.
2014	<i>RE 609381/GO</i>	A eficácia imediata do limite remuneratório traz consigo a vedação do pagamento de excessos e com eventuais cortes nas retribuições pecuniárias que rompem o teto, sem incorrer no ônus de restituição de valores anteriormente recebidos por parte dos servidores públicos.

Fonte: Senhoras e Souza Cruz (2015).

O papel jurisprudencial do STF definiu uma transformação hermenêutica da Constituição Federal de 1988 que repercutiu em uma inefetividade material da norma de retribuição pecuniária de servidores públicos com a mudança de padrão rígido e fechado (*hard law*) previsto no texto constitucional originário para um padrão flexível e poroso (*soft law*) diante da deliberação nos julgamentos de uma série crescente de exceções que quebram o teto pecuniário desde 1989 até os dias atuais.

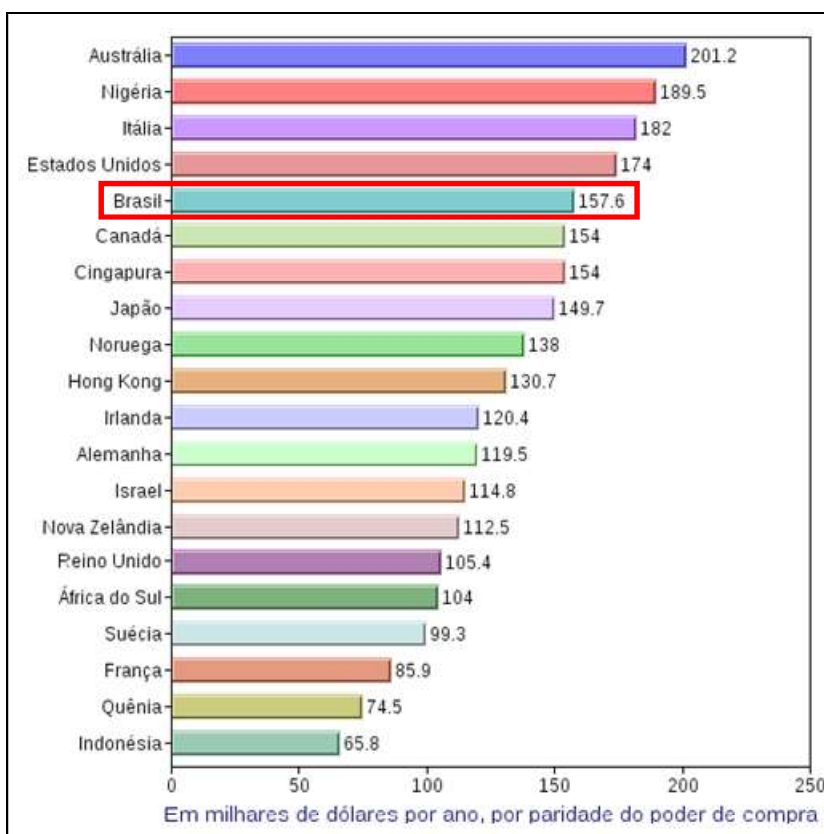
Dentre as centenas de julgamentos que chegaram ao STF sobre o limite constitucional de retribuição pecuniária no funcionalismo público brasileiro, o quadro 2 apresenta dez jurisprudências consolidadas ao longo de vinte e cinco anos a fim de demonstrar a existência de um claro padrão de migração interpretativa para uma flexibilização na quebra do teto.

Conforme Grotti (2008), a longa lista de jurisprudência consolidada pelo STF produziu um curioso fenômeno relacional no Direito brasileiro, no qual as mutações hermenêuticas de flexibilização do tema do teto de retribuição pecuniária na Administração Pública brasileira passaram a criar novas demandas judiciais de flexibilização, bem como a ser alvo de um processo legiferante de emendas que repercutiu similarmente na não observância dos limites constitucionais de remuneração impostos pelo texto constitucional originário, o que repercutiu no surgimento sistêmico de supersalários por agentes públicos eletivos e determinadas elites burocráticas.

De um lado, os casos de supersalários para cargos eletivos no País tornaram-se sistêmicos à medida que *gratificações*, *indenizações* e *vantagens adicionais* são adicionadas aos salários como um meio de legalizar o estouro constitucional de teto salarial, além de existirem situações de acumulação de aposentadorias por serviço em diferentes cargos políticos.

Embora os salários dos agentes públicos eletivos no País sejam altos, o valor final do contracheque é muito maior em função das inúmeras verbas e auxílios extraordinários, tornando o problema dos supersalários em um problema estrutural à medida que também surgem superpensões com um tempo de contribuição significativamente menor ao que acontece com qualquer cidadão brasileiro e com geração de privilégios nas regras previdenciárias em praticamente 1/3 dos estados brasileiros (TOMAZELLI, 2017).

Quando os salários dos políticos brasileiros são comparados no âmbito internacional, observa-se claramente uma lógica rentista de supersalários na qual o país desponta como um dos países líderes no *ranking* internacional de maiores gastos orçamentários com parlamentares do Poder Legislativo, segundo pesquisa realizada pela revista *The Economist*, a qual identificou o Brasil como o país com o 4º maior salário político no mundo (CRESPO, 2013).

Gráfico 1 – Ranking de salários de parlamentares no mundo

Fonte: The Economist *apud* Crespo (2013).

De outro lado, os casos mais emblemáticos de um esforço hermenêutico para beneficiar determinadas categorias funcionais encontram-se no caso das carreiras jurídicas na Administração Pública brasileira, uma vez que foram criados dispositivos nas leis orgânicas de várias categorias, em que gratificações, indenizações e vantagens adicionais não são limitados por teto constitucional.

O crescimento de supersalários nas carreiras jurídicas acontece em função da existência de efeitos sistêmicos de transbordamento imitativo de uma categoria frente às demais, à medida que existe um efeito inercial dirigido, primeiro pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Brasil, 1979) e pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o qual é normalmente reverberado pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), passando, assim, a gerar uma difusão com repercussão horizontal em outras categorias jurídicas e com repercussão vertical subnacional por meio da descentralização de um efeito cascata federativo.

A difusão de repercussões horizontais e verticais na Administração Pública brasileira para inflamento remuneratório por meio de indenizações e vantagens adicionais nas carreiras jurídicas não acontece por acaso, uma vez que a exceção se tornou a regra, com 75% do corpo de Magistrados e procuradores do País possuindo supersalários que estouram o teto constitucional. Em termos absolutos, no ano de 2016, dos 18.487 Magistrados e Procuradores de Justiça, 13.790

ganham acima do teto constitucional por meio de dispositivos de gratificações, indenizações e vantagens adicionais (FILGUEIRA; GOMES; MONTENEGRO, 2016).

No ano de 2016, o problema ilustrado dos supersalários de Magistrados e promotores não reside apenas no estouro do teto constitucional, mas antes representa uma forma rentista de fomentar privilégios a determinadas categorias funcionais, uma vez que, na estrutura dos supersalários, 40% da composição salarial é o resultado direto de ganhos indevidos sob o prisma do teto constitucional, por meio de gratificações, indenizações e vantagens adicionais, as quais não possuem incidência de imposto de renda e que representam uma elevadíssima renúncia fiscal do Estado, próxima a 360 milhões (BRAMATI; LAGO; HOLANDA, 2018).

Findando extinguir os supersalários na Administração Pública brasileira, consolidados tanto por uma esquizofrenia normativa de dispositivos e legislações infraconstitucionais, quanto pela consolidação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal – STF (SENHORAS; SOUZA CRUZ, 2015) que visavam a atender aos interesses da classe política e da burocracia organizada e com alto poder corporativo, surgiu, em um contexto de crise econômica e política do país, o Projeto de Lei Federal do Senado nº 449/2016 (BRASIL, 2016a).

Aprovado no ano de 2016, o Projeto de Lei Federal do Senado nº 449/2016 (BRASIL, 2016a) foi encaminhado à Câmara dos Deputados, tornando-se Projeto de Lei Federal nº 6.726/2016 (BRASIL, 2016b), o qual tem forte possibilidade de ser votado ainda em 2018 em função dos interesses combinados de ajuste fiscal, por parte tanto da agenda de gastos mínimos do governo Michel Temer (Poder Executivo), quanto do esforço moralizador do Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (Poder Legislativo) de prevenir privilégios.

O Projeto de Lei Federal nº 6.726/2016 regulamenta o limite remuneratório de que tratam o inciso XI e os §§ 9º e 11 do art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), revogando regulamentações prévias existentes na Lei Federal nº 8.448/1992 e na Lei Federal nº 8.852/1994 (BRASIL, 1992; 1994), bem como nos dispositivos da Lei Federal nº 8.112/1990 e Lei Federal nº 10.887/2004 (BRASIL, 1990; 2004).

O núcleo duro do Projeto de Lei Federal nº 6.726/2016 fundamenta-se no cumprimento do limite remuneratório previsto constitucionalmente com o objetivo de quebrar a lógica de exceções de supersalários a determinados agentes públicos, por meio de dispositivos normativos que trazem uma regulamentação ao inciso XI e aos §§ 9º e 11 do art. 37 da Magna Carta, com base em critérios isonômicos de tratamento dos agentes na Administração Pública em relação aos direitos sociais e trabalhistas (BRASIL, 1988a).

A premissa de fundamentação do Projeto de Lei Federal nº 6.726/2016 reside na percepção da existência de privilégios pecuniários existentes tanto por parte da classe política, quanto de uma elite burocrática. Como esses privilégios e regalias geram uma casta de marajás por meio de

gratificações, indenizações e vantagens adicionais, como instrumentos corporativistas de natureza infraconstitucional que não são extensivos a todo o corpo de agentes da Administração Pública, o projeto busca romper a lógica do rentismo econômico existente dentro do próprio aparelho de Estado.

Estruturado em 21 artigos, o Projeto de Lei Federal nº 6.726/2016 traz no corpo normativo do texto um conjunto de inovações incrementais e ruptivas quanto ao tratamento do limite remuneratório constitucional que visa a inibir o oportunismo de brechas legais e jurisprudenciais para o inflamento dos salários com base em *gratificações, indenizações e vantagens adicionais*.

De um lado, as inovações ruptivas podem ser apreendidas, em um contexto de inexistência de mecanismos institucionais de fiscalização do limite remuneratório constitucional, na criação de um sistema governamental transparente de *disclosure* e controle social dos gastos públicos nos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e nas três instâncias federativas (União, Estados e Municípios).

Em função da característica de *enforcement* fiscalizatório trazido pelo texto do Projeto de Lei Federal nº 6.726/2016, nenhum agente público poderá invocar sigilo para negar o fornecimento de informações sobre rendimentos e, caso alguma instituição pública se recuse a verificar o cumprimento dos limites de rendimentos, será solidariamente responsável pela restituição dos valores pagos pelo órgão ou ente prejudicado.

De outro lado, as inovações incrementais estão relacionadas à regulamentação da aplicação do limite remuneratório de agentes públicos, aposentados e pensionistas no âmbito da Administração Pública direta e indireta dos três Poderes e dos três entes federativos a partir de uma concepção ampla que inclui toda a burocracia do Estado e os agentes políticos.

Em primeiro lugar, o limite remuneratório é definido pelo Projeto de Lei Federal nº 6.726/2016 a partir da identificação da existência de 39 modalidades de rendimento, incluídas ao somatório pecuniário recebido por um mesmo agente público, ainda que provenha de mais de um cargo ou emprego, de mais de uma aposentadoria ou pensão, ou de qualquer combinação possível entre tais espécies de rendimentos, inclusive quando originados de fontes pagadoras distintas.

**Quadro 3 – Categorias de rendimentos passíveis
de limitação de teto no Projeto de Lei Federal nº 6.726/2016**

Constituem rendimentos ou parcelas as seguintes verbas: I – vencimentos, salários, soldos ou subsídios; II – verbas de representação; III – parcelas de equivalência ou isonomia; IV – abonos; V – prêmios; VI – adicionais, inclusive anuênios, biênios, triênios, quinquênios, sexta parte, “cascatinha”, quinze e vinte e cinco por cento, trintenário, quinto, décimos e outros adicionais referentes a tempo de serviço; VII – gratificações de qualquer natureza e denominação; VIII – diferenças individuais para compensar decréscimo remuneratório; IX – Vantagem Pessoal Nominalmente Identificável (VPNI); X – ajuda de custo para capacitação profissional; XI – retribuição pelo exercício em local de difícil provimento; XII – gratificação ou adicional de localidade especial; XIII – proventos e pensões estatutárias, especiais ou militares; XIV – valores decorrentes de exercício de cargo em comissão ou de função de confiança, independentemente da denominação recebida ou da atribuição dada; XV – valores decorrentes do exercício cumulativo de atribuições; XVI – substituições; XVII – diferenças resultantes de desvio funcional ou de regular exercício de atribuições de cargo mais graduado na carreira; XVIII – gratificação por assumir outros encargos; XIX – remuneração ou gratificação decorrente do exercício de mandato; XX – abono, verba de representação e qualquer outra espécie remuneratória referente à remuneração do cargo e à de seu ocupante; XXI – adicional de insalubridade, adicional de periculosidade e adicional de penosidade; XXII – adicional de radiação ionizante; XXIII – gratificação por atividades com raios-X; XXIV – horas extras; XXV – adicional de sobreaviso; XXVI – hora repouso e hora alimentação; XXVII – adicional de plantão; XXVIII – adicional noturno; XXIX – gratificação por encargo de curso ou concurso; XXX – valores decorrentes de complementação de provento ou de pensão; XXXI – bolsa de estudos de natureza remuneratória; XXXII – auxílios, benefícios ou indenizações concedidos sem necessidade de comprovação de despesa, tais como: a) auxílio-moradia; b) assistência pré-escolar, auxílio-educação ou auxílio-creche; c) assistência médica e odontológica ou auxílio-saúde; d) adicional ou auxílio-funeral; XXXIV – remuneração decorrente de participação em conselho de administração ou fiscal de empresas públicas ou sociedades de economia mista; XXXV – remuneração de agentes públicos por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos dos Tesouros Nacional, Estadual, Distrital ou Municipal transferidos a entidades privadas; XXXVI – honorários profissionais de qualquer espécie decorrentes do exercício da função pública; XXXVII – a indenização de férias não gozadas; XXXVIII – a licença-prêmio convertida em pecúnia em razão da não fruição na atividade; XXXIX – outras verbas, de qualquer origem, que não estejam explicitamente excluídas como na lista de indenizações.

Fonte: Projeto de Lei Federal nº 6.726/2016 (BRASIL, 2016b), art. 6º.

Em segundo lugar, as indenizações estão previstas, embora limitadas quanto a eventual inflamento de supersalários a partir de apenas 10 modalidades no Projeto de Lei Federal nº 6.726/2016 como recursos que não integram o montante pecuniário sujeito ao limite de rendimento,

desde que não se incorporem à remuneração nem gerem acréscimo patrimonial, findando apenas reembolsar os agentes públicos por despesas efetuadas no exercício de suas atividades.

As verbas de indenização identificadas pelo Projeto de Lei Federal nº 6.726/2016 incluem em seu art. 7º: I – ajuda de custo em razão de mudança de sede por interesse da administração; II – auxílio-alimentação ou similar, que tenha como objetivo o ressarcimento das despesas com a alimentação destinada a suprir as necessidades nutricionais da jornada de trabalho; III – auxílio-moradia; IV – diárias; V – auxílio-transporte; VI – indenização de transporte; VII – indenização de campo; VIII – auxílio-fardamento; IX – auxílio-invalidez; e X – adicional ou auxílio-funeral, quando concedido.

A agenda política do Projeto de Lei Federal nº 6.726/2016, embora finda coibir o estouro do teto pecuniário constitucional, acontece a contragosto da própria classe política e dos interesses de algumas carreiras de servidores públicos com forte influência corporativa, sendo importantes interlocutores nas audiências públicas o Poder Judiciário e o Ministério Público.

Embora o Projeto de Lei Federal nº 6.726/2016, que limita os supersalários, tenha amplo apoio da Presidência da República e da sociedade brasileira, a sua potencial aprovação incorre em um campo de batalha cujo resultado da batalha é incerto e, por mais que seja aprovado, pode incorrer em novos oportunismos jurisprudenciais.

Com base nas discussões ora apresentadas, observa-se que os supersalários na Administração Pública brasileira deveriam ser um dos grandes focos para se discutir seriamente os mecanismos de ajuste da crise fiscal e da reforma da previdência no país à medida que representam *de facto* um privilégio insustentável e que compromete não apenas o orçamento corrente, mas também o orçamento futuro, limitando, assim, o atendimento ao interesse público primático.

Conclui-se que os supersalários na Administração Pública brasileira, que aparentemente deveriam ser casos excepcionais, objetos de avaliação e combate pelos órgãos de controle interno e externo, cresceram e se tornaram em uma regra perversa, própria de uma lógica rentista e patrimonialista de materialização do Estado que subestima os interesses públicos primários (sociedade) e, de modo oportunista, vem atender apenas aos interesses públicos secundários (corporativismos da Administração Pública).

Referências

BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Planalto, 1988b. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Planalto, 1988a. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Brasília: Planalto, 1998. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Brasília: Planalto, 2003. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Lei Federal Complementar nº 35, de 14 de março de 1979. Brasília: Planalto, 1979. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília: Planalto, 1990. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Lei Federal nº 8.448, de 21 de julho de 1992. Brasília: Planalto, 1992. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Brasília: Planalto, 1993. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. Lei Federal nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994. Brasília: Planalto, 1994. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Lei Federal nº 10.887, de 18 de junho de 2004. Brasília: Planalto, 2004. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 449/2016. Brasília: Senado, 2016a. Disponível em: www.senado.leg.br. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Projeto de Lei nº 6.726/2016. Brasília: Câmara Federal, 2016b. Disponível em: www.camara.gov.br. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRAMATTI, D.; LAGO, C.; HOLANDA, M. Com auxílios, juízes deixam de pagar R\$ 360 mi de IR. *O Estado de São Paulo*, 11 fev. 2018.

BURGARELLI, R.; MENDES, C. Judiciário dos Estados concentra supersalários. *O Estado de São Paulo*, 27 nov. 2016.

CRESPO, S. G. Salário de parlamentar no Brasil supera o de Japão, Alemanha e Canadá. *Uol Economia*, 15 jul. 2013. Disponível em: www.uol.com.br. Acesso em: 15 fev. 2018.

FILGUEIRA, A.; GOMES, I. C.; MONTENEGRO, R. O país dos privilégios. *Revista Isto É*, 18 nov. 2016.

MOUTINHO, B. M.; SENHORAS, E. M. Balanço da transparência na Administração Pública brasileira entre 1993 e 2013. *Cadernos de Finanças Públicas*, n. 13, dez. 2013.

NUNES, R. L. D. *O regime de remuneração dos agentes públicos e a incidência do teto constitucional*. *Revista Universo Jurídico*, a. XI, abr. 2013. Disponível em: www.uj.novaprolink.com.br. Acesso em: 15 fev. 2018.

SENHORAS, E. M.; SOUZA CRUZ, R. A. Regimes pecuniários de retribuição e vantagem ao servidor público. *Revista Síntese de Direito Administrativo*, v. 105, 2014.

SENHORAS, E. M.; SOUZA CRUZ, E. M. Debates sobre o teto de retribuição pecuniária no funcionalismo público brasileiro. *Revista Síntese Direito Administrativo*, v. 110, fev. 2015.

SILVA, C. O. P. A Reforma Administrativa e a Emenda nº 19/1998: uma análise panorâmica. *Revista Jurídica Virtual*, v. 1, n. 1, maio 1999.

TOMAZELLI, I. Pelo menos 8 Estados dão privilégio para a aposentadoria de políticos. *O Estado de São Paulo*, 15 jun. 2017.

