

## Trajetória das Carreiras Jurídicas no Estado: Levantamento dos Recursos Destinados à Remuneração de Juízes Federais

Luciana Silva Garcia (Instituto Brasiliense de Direito Público)

### RESUMO

O artigo pretende analisar a relação entre aumento do quadro de juízes federais, aumento dos recursos destinados ao pagamento de pessoal e encargos dos quadros da Justiça Federal e aumento da remuneração do magistrado federal com o reposicionamento do Poder Judiciário na relação com os demais poderes a partir das garantias de autogoverno estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, o que teria garantido o fortalecimento do órgão e da magistratura. Para tanto, fez análise específica da Justiça Federal, levantando dados sobre força de trabalho (servidores e juízes), orçamento destinado a pagamento de pessoal e encargos e remuneração dos juízes federais, usando as bases do Conselho Nacional de Justiça, os relatórios de gestão dos tribunais, a Relação Anual de Informações Sociais e dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

**Palavras-Chave:** Carreiras jurídicas; juízes, Justiça Federal, orçamento, remuneração

### Introdução

O artigo apresenta resultados parciais obtidos no âmbito da pesquisa “Trajetória e sentidos da reforma da justiça: Carreiras jurídicas e estrutura de Estado”<sup>1</sup> que tem com objetivo geral verificar o posicionamento de bacharéis em Direito na estrutura do Estado (Judiciário, Ministério Público, Advocacia Pública e Defensoria Pública), no âmbito federal e estadual, observando suas reconfigurações após a Constituição Federal de 1988 e a emenda constitucional n. 45/2004. Pretende analisar, ainda que em caráter preliminar, a relação entre aumento do quadro de juízes federais, aumento dos recursos destinados ao pagamento de pessoal e encargos dos quadros da Justiça Federal e aumento da remuneração do magistrado federal (o que indica o fortalecimento do órgão e da carreira em particular) com o reposicionamento do Poder Judiciário na relação com os demais poderes, após a Constituição Federal de 1988.

Quanto ao primeiro eixo da pesquisa ainda em desenvolvimento – o orçamento público relacionado aos bacharéis em Direito - optou-se por iniciar o levantamento dos valores destinados ao pagamento de pessoal da Justiça Federal, tendo em vista uma uniformidade na composição da remuneração dos juízes federais. As justiças estaduais, em virtude de sua autonomia, podem definir as rubricas que compõem a remuneração dos magistrados o que ocasiona uma variação significativa de estado para estado. Além disso, a inexistência de uma base única de dados que congregue as informações sobre valores das verbas remuneratórias pagas a juízes no Brasil, como, por exemplo, o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE) no âmbito da Administração Pública Federal, obrigou a pesquisa a levantar os dados em diversas fontes com o objetivo de mapear o que há de disponível sobre pagamento de pessoal para posteriormente aplicar o modelo em outros órgãos, como o Ministério Público Federal, a ser analisado em outro momento da pesquisa.

#### REALIZAÇÃO



Por isso, inicialmente foram levantadas informações sobre o orçamento destinado a pagamento de pessoal dos cinco tribunais regionais federais. Na sequência, o número de juízes por tribunal (cargos efetivos), dado disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no âmbito do Justiça em Números, publicação anual do órgão que traz o balanço da gestão de pessoal, processos judiciais e produtividade do Poder Judiciário. Por fim, foram levantados os valores indicados pelos relatórios anuais de gestão dos tribunais regionais federais referentes ao pagamento de juízes e servidores (relatórios apresentados ao Tribunal de Contas da União) e remuneração indicada na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) da Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia.

O artigo está organizado em quatro seções - incluindo a presente introdução - tratando a segunda das reflexões teóricas sobre reposicionamento do Poder Judiciário na relação com os demais Poderes após a Constituição Federal de 1988 e o reflexo deste reposicionamento nas carreiras jurídicas de Estado e em particular na magistratura; a terceira apresentando os dados sobre número de juízes federais, orçamento destinado a pagamento de pessoal e encargos e remuneração dos magistrados federais; a quarta, a conclusão do trabalho.

### **Reposicionamento do Poder Judiciário e fortalecimento da magistratura após 1988**

Os órgãos do sistema de justiça brasileiro e seus integrantes detêm posição privilegiada na estrutura do Estado e na vida pública do país, o que se manteve com relativa estabilidade ao longo da história republicana brasileira (ADORNO, 1988, VIANNA et al, 1997). Esta posição ganhou destaque a partir da Constituição Federal de 1988 que estabeleceu um cenário novo para a relação dos profissionais do campo do Direito com o Estado, considerando o extenso rol de direitos estabelecidos, em especial nas esferas social e econômica, e também pelo reforço dado ao Poder Judiciário, Ministério Público, Advocacia Pública e Defensoria Pública, o que permitiu o desenvolvimento maior das respectivas carreiras. As propostas que modificaram o perfil do Estado naquela década também incluíram a agenda de reforma do Judiciário, em virtude dos aspectos materiais do seu funcionamento e do papel político que passou a exercer, no sentido de confrontar as decisões dos demais poderes (SADEK, 2010).

A garantia de um amplo rol de direitos fundamentais, de natureza individual e social, bem como a tutela de direitos coletivos e difusos ampliaram a possibilidade de acionamento dos órgãos de justiça para a sua defesa em juízo. Foram criados novos instrumentos processuais, como a ação direta de inconstitucionalidade, a ação civil pública e a arguição de descumprimento de preceito fundamental, a prestação jurisdicional foi ampliada para atender as causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, o que foi chamado de medidas de democratização do acesso à justiça, como a previsão dos juizados de “pequenas causas” e dos serviços de assistência jurídica integral e gratuita. Estes dispositivos tornaram as instituições do sistema de justiça, em especial o Judiciário e o Ministério Público, mais presentes na vida social e política do país, com consequências sobre a atuação do Poder Executivo e Legislativo, fenômeno que ganhou diversos alcunhas como *judicialização da política*, *ativismo judicial* ou *governo dos juízes*, que tem como origem a ampliação do controle de constitucionalidade das leis e políticas públicas pelo Judiciário (VIANNA et al., 1999; CAMPILINGO, 2000).

Há uma relação intrínseca entre a consagração constitucional dos novos direitos econômicos e sociais e a sua expansão paralela à do Estado de bem-estar que elevou o acesso à justiça à condição de um direito fundamental essencial porque mais do que uma garantia de direitos, trata-se de um direito autônomo, cuja denegação acarretaria a de todos os demais

#### REALIZAÇÃO



(ROQUE, 2017, p. 2). Como apontam Cappelletti e Garth (1988), o reconhecimento progressivo do acesso à justiça como um direito tem importância capital entre os novos direitos individuais e sociais. “O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos fundamentais – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”. (CAPPELLETTI, GARTH, 1988, p. 12).

Os órgãos do sistema foram consideravelmente fortalecidos. Segundo a Constituição Federal, o Poder Judiciário goza de autonomia administrativa e financeira para elaborar suas propostas orçamentárias (dentro dos limites estabelecidos com os demais poderes), eleger seus órgãos diretivos, elaborar seus regimentos internos, organizar suas secretarias e serviços auxiliares, planejar sua organização no território e prover os cargos de magistrados e os demais necessários à administração da justiça, cuja regulação e disposição é sua competência exclusiva. É o chamado poder de autogoverno. E mesmo com o novo marco constitucional estabelecido pela Carta de 1988, o regimento da magistratura – a Lei Orgânica da Magistratura Nacional – Lei Complementar n.º 35, de 1979, manteve-se inalterada o que aprofunda o fortalecimento da carreira.

A década de 1990 trouxe novos desafios ao Poder Judiciário. A judicialização da política (VIANNA, et al., 1999) já era um fenômeno evidente. O questionamento judicial do Plano Collor devido ao desrespeito a direitos patrimoniais, pela utilização de confiscos, a judicialização do programa de privatizações conduzido pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que teve diversas iniciativas questionadas, alteradas e atrasadas pelo STF, e as ações diretas de inconstitucionalidade em face das reformas constitucionais do início dos anos 2000, que alteraram pontos importantes do regime previdenciário e do sistema de saúde, são exemplos desse fenômeno. Por outro lado, a crise do Poder Judiciário já estava em evidência, com a proposição da PEC 96/1992 que sustentava que a Justiça, em seus vários setores, precisava modernizar-se, porque era cara e morosa e muitos obstáculos dificultavam o acesso dos cidadãos à prestação jurisdicional.

Assim, a reforma do Judiciário iniciada em 1990 foi marcada por ações de contenção do seu movimento de hipertrofia que resultou em alterações do desenho institucional, as quais visavam restringir sua autonomia e possibilitaram maior controle sobre a jurisdição constitucional, criando freios institucionais (MARONA, 2013). A reforma também se relacionou à qualidade da prestação jurisdicional, influenciada pela expansão de programas neoliberais na economia e política brasileiras. As propostas de reforma, segundo Marona (2013), apontavam para dois aspectos — racionalização do sistema de controle de constitucionalidade e instituição de um controle externo ao Judiciário que fizesse frente à sua independência.

Koerner (1999) já indicava três grupos de posições entre juízes, intelectuais e políticos a respeito da reforma do Poder Judiciário, debate iniciado na década de 1990: corporativo-conservadora, do Judiciário democrático e do Judiciário mínimo. A posição *corporativo-conservadora* predominava entre ocupantes da cúpula do Judiciário e outros profissionais da área jurídica (juízes de segunda e de primeira instância, advogados, promotores e outros funcionários do sistema judiciário), e diagnosticava a crise do Judiciário como a conjunção entre a insuficiência de meios e os problemas internos de funcionamento dos órgãos. Tal crise poderia ser solucionada sem mudanças fundamentais na estrutura ora vigente, sendo necessários apenas ajustes na organização judiciária e na legislação — especialmente a processual — no sentido de modernizar e racionalizar os serviços; com ampliação dos recursos financeiros para que o Judiciário se auto-reformulasse (KOERNER, 1999).

REALIZAÇÃO



Sadek (2010) ao analisar as diversas propostas em torno da PEC 96/92 identificou três dimensões principais da reforma judiciária. A primeira refere-se ao problema da jurisdição política constitucional, que diz respeito ao sistema de controle da constitucionalidade das leis, adotado em 1988, e tem propiciado um amplo e às vezes contraditório intervencionismo judicial no processo político. Considerando que a Constituição de 1988 adotou um sistema híbrido de revisão judicial das leis e dos atos normativos, propostas como a introdução das súmulas vinculantes ou do incidente de inconstitucionalidade têm sido feitas com a intenção de concentrar a competência de controle constitucional no Supremo Tribunal Federal, em detrimento das demais instâncias do Judiciário. A segunda dimensão refere-se à existência e efetividade de mecanismos de controle e fiscalização dos órgãos do sistema de justiça, especialmente por meio da criação do Conselho Nacional de Justiça. E a terceira dimensão contempla os aspectos organizacionais e estruturais segundo sua capacidade de ampliar ou reduzir o acesso à Justiça e a democratização do Judiciário.

O resultado dos debates, embates e processos de reforma do Poder Judiciário iniciados na década de 1990 culminou com a promulgação da emenda constitucional nº 45/2004, conhecida como a emenda da reforma do Judiciário, que, conforme pontua Santos (2007), emerge de um conjunto de objetivos diversos, que vão desde as previsões que garantem maior acessibilidade ao Judiciário, passando pelo estabelecimento de uma justiça itinerante, até a adoção de medidas para garantir a celeridade e o descongestionamento dos processos nos tribunais superiores, como a súmula vinculante e o efeito vinculante.

Entretanto, a despeito do longo debate sobre a reforma do Judiciário (que atingiria de certa forma o Ministério Público) iniciado para conter seus movimentos de hipertrofia, há indícios fortes de melhora na posição das carreiras jurídicas no âmbito do Estado, tanto em termos de orçamento (DA ROS, 2015) como em termos de centralidade da pauta jurídica na vida cotidiana da sociedade. A próxima seção trará indícios de tal melhora de posicionamento ao apresentar o panorama da Justiça Federal e da respectiva carreira jurídica.

## **Panorama da magistratura federal em número de membros, gastos com pessoal e encargos e remuneração**

O sistema de justiça compreende o conjunto de órgãos e funções voltados à administração dos conflitos e à garantia do acesso aos serviços de justiça, que envolvem, além da prestação jurisdicional em si, outros aspectos essenciais, como a defesa dos interesses da sociedade e a defesa do Estado, por exemplo. Neste sentido, o sistema de justiça brasileiro é formado pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público, pela Advocacia Pública e pela Defensoria Pública.

Ao Poder Judiciário cabe apreciar lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais e coletivos, cabendo à Justiça Federal cabe processar e julgar as ações em que há interesse da União, seja como autora, ré, assistente ou oponente A Constituição Federal, nos artigos 92 e 106, define que a Justiça Federal é constituída pelos Tribunais Regionais Federais e pelos juízes federais. A lei n.º 5.010, de 1966, organizou o primeiro grau de jurisdição deste âmbito da Justiça brasileira e estabeleceu que os estados e o Distrito Federal se constituem em seções judiciárias, sendo formadas por um conjunto de varas e/ou juizados federais; nessas unidades atuam os juízes, responsáveis por julgar as ações recebidas. No início dos anos 2000, a Justiça Federal expandiu-se com a criação dos juizados especiais federais, pela Lei n.º 10.259, de 2001. Trata-se de órgãos jurisdicionais que buscam ampliar o acesso da população à Justiça Federal

### REALIZAÇÃO



e tornar o processo judicial mais célere e efetivo, julgando causas cujo valor não ultrapasse 60 salários mínimos ou cuja pena aplicável seja de multa ou não supere os dois anos.

O segundo grau de jurisdição da Justiça Federal é composto pelos Tribunais Regionais Federais (TRFs). Trata-se de órgãos integrados por juízes popularmente conhecidos como “desembargadores federais”, com a principal atribuição de analisar eventuais recursos sobre as decisões dos juízes de primeiro grau. Estão instalados em cinco “regiões”: o TRF da 1ª Região tem sede em Brasília, o da 2ª Região, no Rio de Janeiro, o da 3ª Região, em São Paulo, o da 4ª Região, em Porto Alegre, e o da 5ª Região, em Recife.

Conforme dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Justiça Federal possui 988 unidades judiciárias, distribuídas entre varas (773 unidades, 78,2% do total) e juizados especiais federais (215, 21,8% do total) e suas seções estão localizadas em 279 municípios brasileiros, ou 5% do total (CNJ, 2018). A regionalização das unidades do Judiciário condiciona a organização de todo o sistema de justiça no âmbito federal, impactando a distribuição regional dos membros de outras carreiras (Ministério Público, Polícia Federal, Advocacia da União e Defensoria Pública).

As regiões da Justiça Federal são descritas a seguir, com indicação do número de juízes por região:

Região	Seção judiciária
1ª Região Total de 553 juízes	Distrito Federal Sede do TRF 1
	Amazonas
	Goiás
	Mato Grosso
	Pará
	Rondônia
	Tocantins
	Amapá
	Bahia
	Maranhão
	Minas Gerais
	Piauí
	Roraima
Acre	
2ª Região Total de 301 juízes	Rio de Janeiro Sede do TRF 2
	Espírito Santo
3ª Região Total de 408 juízes	São Paulo Sede do TRF 3
	Mato Grosso do Sul
4ª Região Total de 428 juízes	Paraná Sede do TFR 4
	Santa Catarina

REALIZAÇÃO

<p>5ª Região</p> <p>Total de 227 juízes</p>	Rio Grande do Sul
	Pernambuco Sede TRF 5*
	Paraíba
	Rio Grande do Norte
	Ceará
	Alagoas
	Sergipe

**Figura 1.** Organização territorial dos TRFs e número total de juízes (2018).

Fonte: CNJ

Para ilustrar o campo de atuação da Justiça Federal, apresentam-se a seguir dados sobre os assuntos mais demandados em 2017:

Matéria	Assunto	Número de processos	%
Direito tributário	Contribuições/Contribuições Sociais	251.402	12,5%
Direito administrativo e outras matérias de Direito público	Organização Político-administrativa/Administração Pública/FGTS/Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	261.726	13%
Direito previdenciário	Benefícios em Espécie/Aposentadoria por Invalidez	395.635	19,7%
Direito tributário	Dívida Ativa	489.280	24,3%
Direito previdenciário	Benefícios em Espécie/Auxílio-Doença Previdenciário	612.613	30,5%

**Figura 2.** Demandas na Justiça Federal, 2017

Fonte: CNJ

Em 2018, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) informou que havia 1.917 juízes federais no país. A evolução do número de magistrados está demonstrada na figura a seguir, juntamente com o número de servidores, a taxa de crescimento anual e a relação entre número servidores e número de integrantes das carreiras:

REALIZAÇÃO

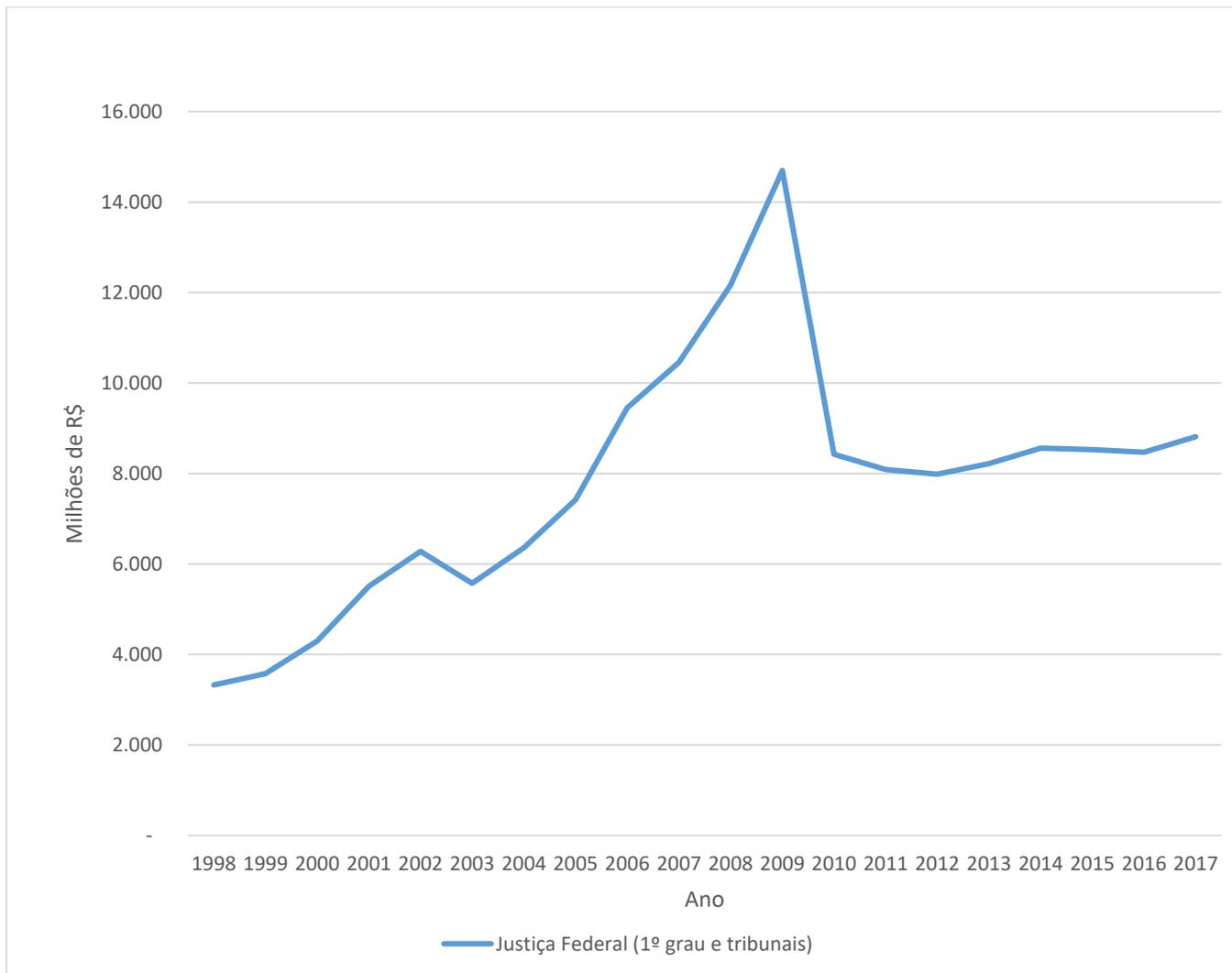
Ano	Juízes	Servidores	Total do quadro de pessoal	Taxa de crescimento anual	Relação servidor/membro JF
2009	1528	26529	30066	—	17,4
2010	1865	25025	28900	-3,80%	13,4
2011	1749	26269	30029	3,90%	15,0
2012	1584	27121	30717	2,20%	17,1
2013	1617	27758	31388	2,2%	17,2
2014	1818	28786	32618	3,9%	15,8
2015	1775	28403	32193	-1,3%	16,0
2016	1796	28453	32265	0,2%	15,8
2017	1939	28677	32633	1,1%	14,8
2018	1917	28410	32345	-0,9%	14,8

**Figura 3.** Evolução do quadro de juízes e servidores da Justiça Federal, taxa de crescimento e relação entre número de membros e não membros das carreiras jurídicas dos órgãos (2010-2018).

Fonte: CNJ

A despeito de haver certa retração da taxa de crescimento nos anos de 2010, 2015 e 2018, em geral o quadro de servidores e juízes da Justiça Federal mantém-se constante com um leve crescimento. A evolução do número de juízes federais e servidores refletiu-se na evolução do gasto com pessoal e encargos da Justiça Federal, apresentada na figura a seguir:

REALIZAÇÃO

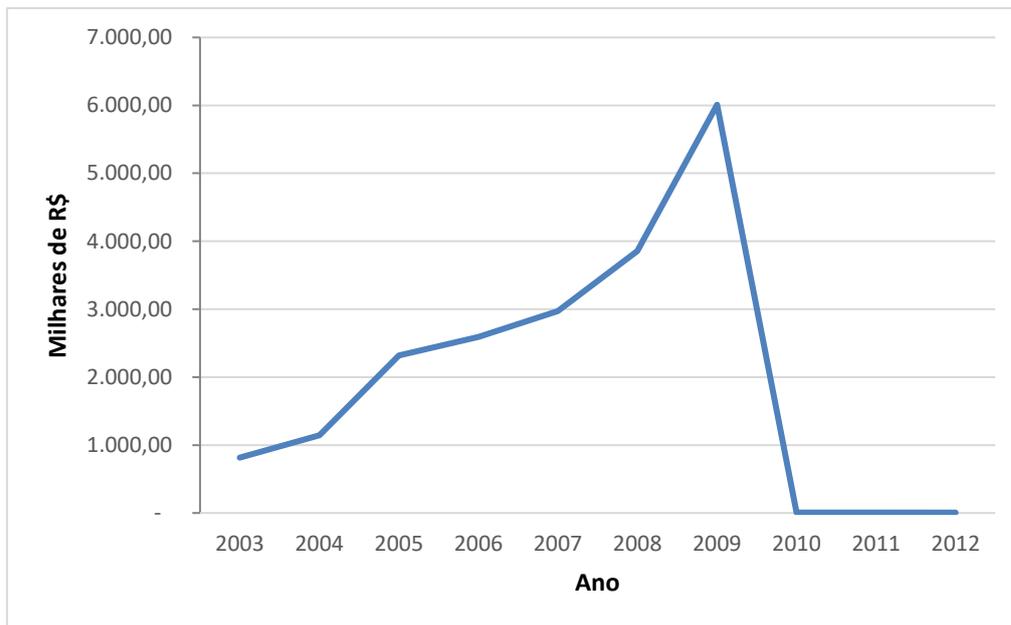


**Figura 4.** Evolução do gasto com pessoal e encargos da Justiça Federal (1998-2017)  
Fonte: SIAFI. (Valores atualizados pelo IPCA - dez/2017)

O gráfico mostra que o pico de gastos com pessoal e encargos no ano de 2009. Um estudo específico para explicar este comportamento indicou que o crescimento ocorreu entre os anos de 2006 a 2010 e se deve ao aumento do desembolso classificado no elemento de despesa *sentenças judiciais*, o qual é apresentado no gráfico a seguir.

De acordo com o Manual Técnico do Orçamento – MTO (2017), o elemento de despesa *Sentenças Judiciais* refere-se a despesas orçamentárias resultantes de: a) pagamento de precatórios, em cumprimento ao disposto no art. 100 e seus parágrafos da Constituição, e no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT; b) cumprimento de sentenças judiciais, transitadas em julgado, de empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; c) cumprimento de sentenças judiciais, transitadas em julgado, de pequeno valor, na forma definida em lei, nos termos do § 3o do art. 100 da Constituição; d) cumprimento de decisões judiciais, proferidas em Mandados de Segurança e Medidas Cautelares; e e) cumprimento de outras decisões judiciais.

REALIZAÇÃO



**Figura 5.** Evolução do gasto com pagamento do elemento *sentenças judiciais* da Justiça Federal (2003-2012).

Fonte: SIAFI (Valores atualizados pelo IPCA - dez/2017)

É possível que o aumento do elemento de despesa *sentença judicial* no total de pagamento de pessoal e encargos da Justiça Federal no período tenha ocorrido em função de ganhos obtidos em ações judiciais para pagamento de vantagens e benefícios específicos da carreira. Do total dos elementos de despesa que compõem o pagamento de despesa com pessoal e encargos e que foram analisados no período indicado, a rubrica *sentença judicial* correspondeu aos seguintes percentuais dos valores totais:

Ano	Pagamento de pessoal	Sentença judicial	Sentença Judicial %
2003	R\$ 5.572,45	R\$ 815,94	14,64%
2004	R\$ 5.670,61	R\$ 1.145,62	20,20%
2005	R\$ 7.420,64	R\$ 2.320,92	31,28%
2006	R\$ 9.453,94	R\$ 2.593,30	27,43%
2007	R\$ 10.454,06	R\$ 2.972,90	28,44%
2008	R\$ 12.159,87	R\$ 3.854,23	31,70%
2009	R\$ 14.700,50	R\$ 6.009,48	40,88%
2010	R\$ 8.423,95	R\$ 6,48	0,08%
2011	R\$ 8.084,85	R\$ 9,09	0,11%
2012	R\$ 7.965,53	R\$ 5,89	0,07%

\*Em milhões de reais

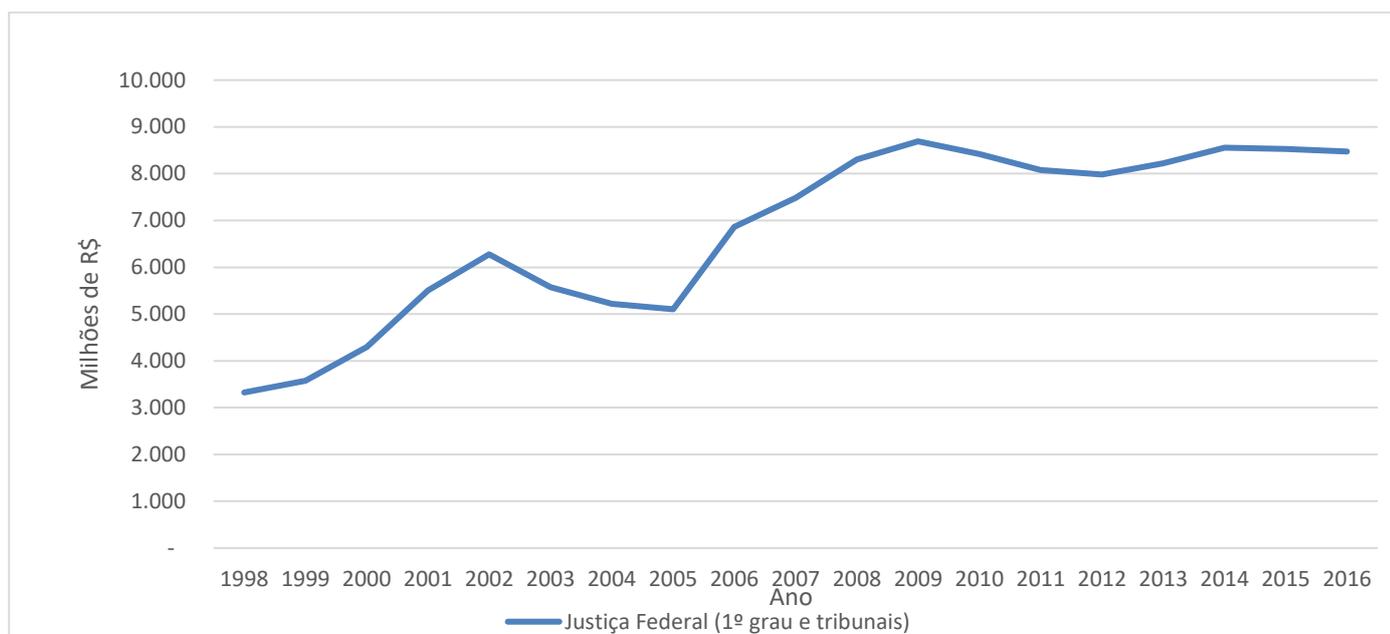
REALIZAÇÃO



**Figura 6.** Evolução da participação do elemento de despesas *sentenças judiciais* da Justiça Federal na composição do gasto com pessoal e encargos da Justiça Federal (2003-2012)

Fonte: SIAFI. (Valores atualizados pelo IPCA - dez/2017)

Ao normalizar a série dos gastos com pessoal e encargos da Justiça Federal, desconsiderando-se o elemento de despesa *sentenças judiciais*, obtém-se a seguinte evolução:



**Figura 7.** Evolução do gasto sem pagamento do elemento *sentenças judiciais* da Justiça Federal com ajuste (2003-2012)

Fonte: SIAFI. (Valores atualizados pelo IPCA - dez/2017)

O crescimento do elemento de despesa *sentenças judiciais* pode ser explicado pela judicialização de diversas vantagens remuneratórias, sobretudo às carreiras jurídicas, pagas em geral a título de indenização e, portanto, sem incidência de tributação. O auxílio-moradia, destinado a juízes e membros do Ministério Público de todo o país, é o exemplo mais conhecido. O benefício está previsto nas leis orgânicas da magistratura e do Ministério Público e, até 2014, era pago a todos os procuradores e promotores de justiça do país, inclusive àqueles com residência própria, conforme disciplinado em lei complementar específica; porém, o pagamento à magistratura variava conforme as diversas leis estaduais e não contemplava os juízes federais.

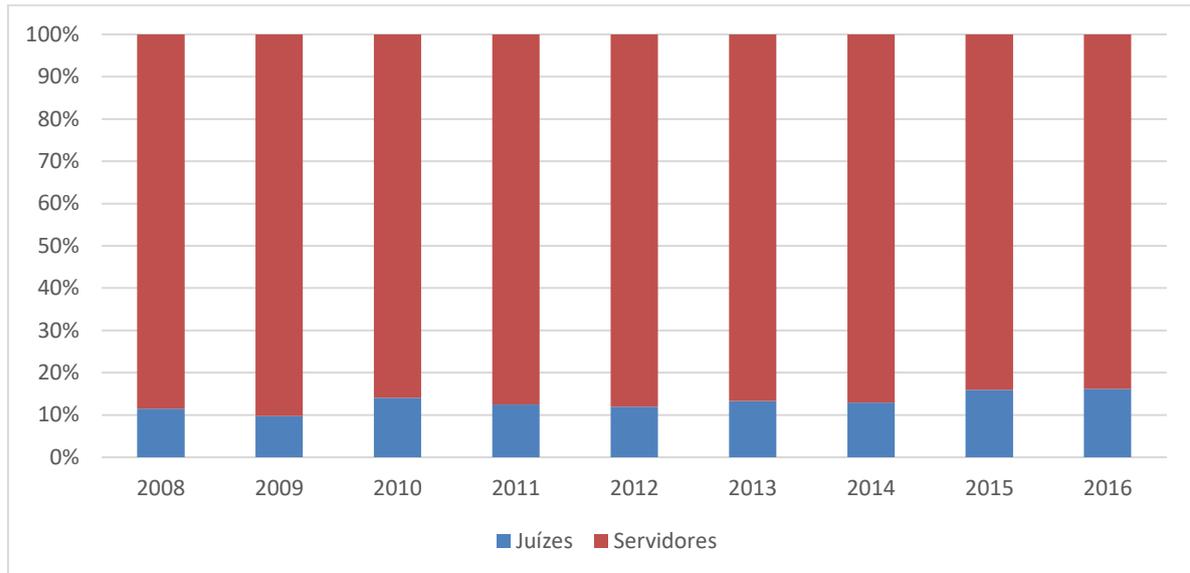
Naquele ano, foram apreciadas ações ajuizadas por diferentes associações de magistrados junto à suprema corte de justiça do país, o Supremo Tribunal Federal, visando garantir o benefício a seus associados. Tendo como argumentos centrais a simetria entre as carreiras e a necessidade de assegurar a independência do Judiciário, o direito ao auxílio-moradia foi reconhecido, em caráter liminar, e o pagamento máximo no valor de aproximadamente R\$ 4,38 mil mensais foi estendido a todos os juízes de todos os ramos do Poder Judiciário. Contudo, após quatro anos de pagamentos, uma forte repercussão negativa na opinião pública e a concessão de reajuste aos magistrados em novembro de 2018, o STF suspendeu a liminar. Com isso, acordos foram realizados e o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público regulamentaram a indenização, restringindo o auxílio

REALIZAÇÃO



aos membros que não possuam imóvel na comarca onde exercem o cargo, e caso não exista imóvel funcional disponível.

Quanto aos gastos com pagamento de pessoal destinados a juízes e a servidores, o gráfico a seguir indica a evolução da composição destas despesas. Analisando-se a evolução da composição das despesas para pagamento de pessoal e encargos da Justiça Federal, discriminada entre juízes e servidores, tal como informado nos relatórios de gestão dos TRFs, verificou-se o seguinte quadro entre os anos de 2008 a 2016:



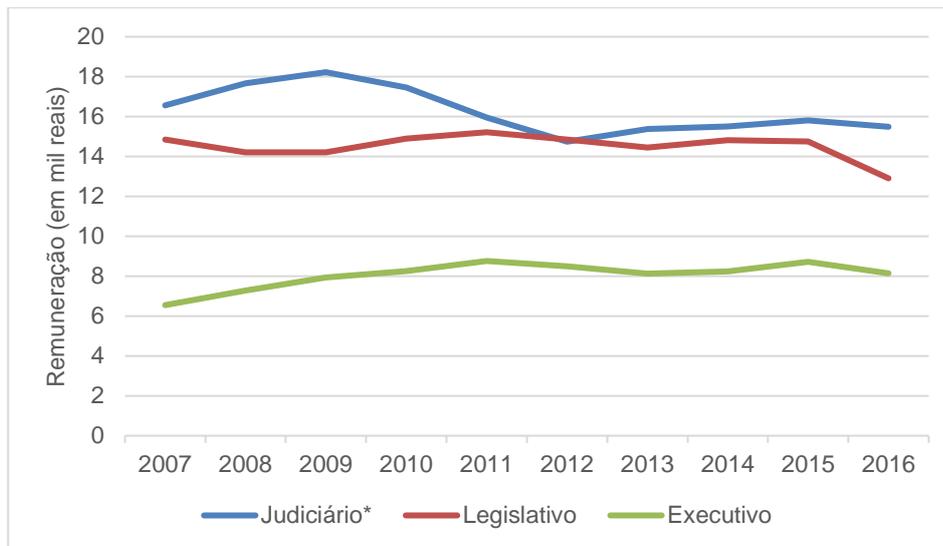
**Figura 8.** Evolução da composição da remuneração de pessoal da Justiça Federal (2008-2016)\*

Fonte: Relatórios de gestão dos TRFs

\* Inclui vencimentos e vantagens fixas, retribuições, gratificações adicionais e indenizações, e benefícios assistenciais e previdenciários, outras despesas variáveis, decisões judiciais, e despesas de exercícios anteriores.

Observa-se que, apesar de a relação entre o número de servidores e o de juízes ser da ordem de 15 vezes, o volume de recursos destinados à remuneração do primeiro grupo é, em média, sete vezes maior do que aquele destinado ao segundo. O que evidencia a disparidade remuneratória dentro do órgão. O ano de 2009 apresenta o menor percentual destinado à remuneração dos juízes, 9,75%. Já os anos de 2015 e 2016 apresentam os maiores percentuais da série, 15,93% e 16,02%, respectivamente.

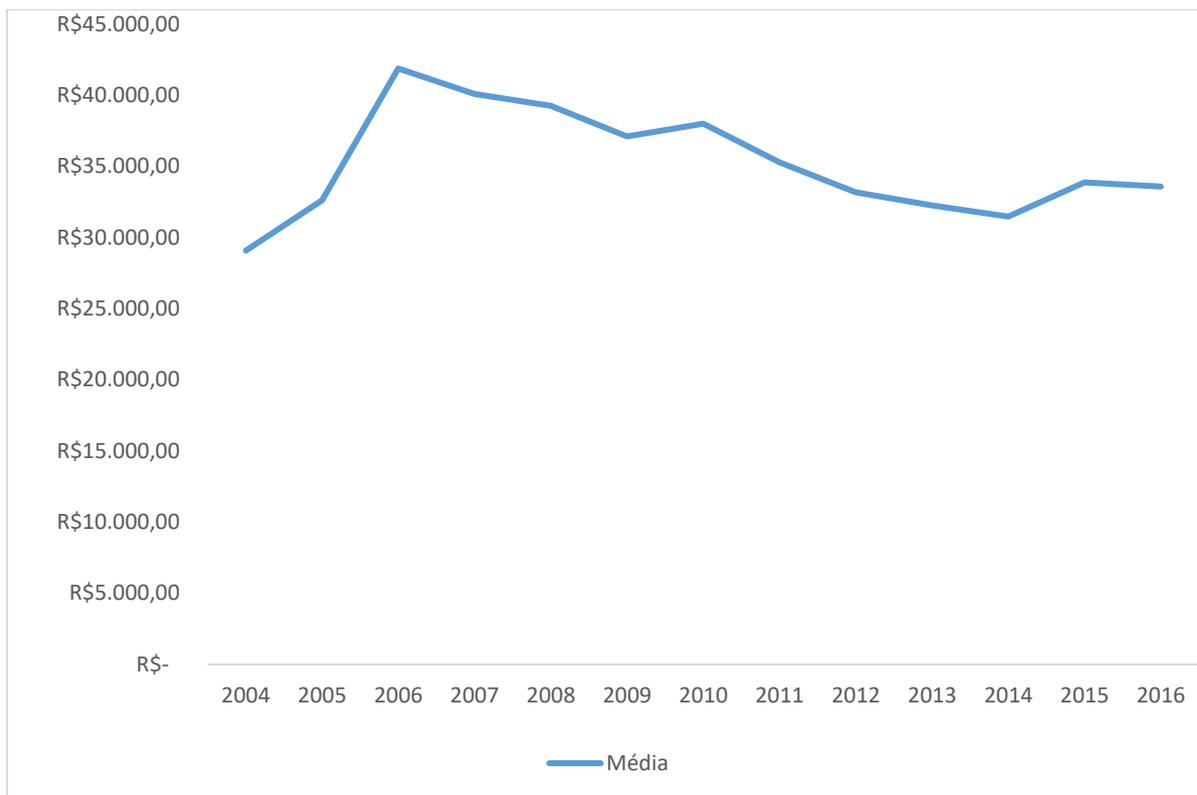
No que se refere à remuneração, a figura a seguir compara a evolução dos valores remuneratórios dos três poderes do Estado, na esfera federal, indicando o destaque da posição relativa dos órgãos do sistema de justiça (Judiciário e Ministério Público). Apresentando a média das remunerações dos membros das carreiras jurídicas (juízes e procuradores da República) e dos servidores de ambos os órgãos, os valores são consideravelmente mais elevados do que aqueles pagos nos outros setores, em particular no Executivo. Embora a figura registre queda significativa entre 2009 e 2012, com certa estabilização dos valores a partir daí, a razão entre a remuneração média do pessoal dos órgãos do sistema de justiça e do Legislativo foi de 1,2 em 2016, enquanto, em relação ao Executivo, foi de 1,9; observe-se que este índice era 2,5 em 2007.



**Figura 9.** Evolução da remuneração de pessoal da esfera federal, por setores (2007-2016) Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (IPEA). \*Inclui o Ministério Público

A análise da evolução da remuneração dos membros das carreiras jurídicas foi elaborada a partir das informações disponíveis na RAIS para o período de 2004 a 2016. De acordo com o Manual de Orientação da Relação Anual de Informações Sociais (2017), os valores que devem integrar as remunerações mensais são os “salários, ordenados, vencimentos, soldos, soldadas, honorários, vantagens, adicionais extraordinários, suplementações, representações, bonificações, gorjetas, gratificações, participações, produtividade, porcentagens, comissões e corretagens” dentre outros típicos da relação em emprego. Entre os anos de 2004 a 2006, a RAIS indica somente a remuneração média anual de cada trabalhador/servidor registrado; a partir de 2007, há indicação do valor mensal da remuneração.

Verificou-se que há flutuações nos valores que a Justiça Federal informou à RAIS, o que pode ser explicado pelo pagamento, em meses específicos, de vantagens eventuais que se somam aos valores do subsídio. Essas vantagens correspondem a adicional de 1/3 de férias, antecipação de férias, gratificação natalina, antecipação de gratificação natalina, serviço extraordinário, substituição, convocação, gratificação de acúmulo de jurisdição e outras desta natureza.



**Figura 10.** Evolução da remuneração média dos juízes federais (2004-2016)

Fonte: RAIS. (Valores atualizados pelo IPCA - dez/2017)

Em 2004, a remuneração média mensal dos juízes federais foi de aproximadamente R\$ 29 mil, chegando a cerca de R\$ 41 mil em 2006, mantendo-se entre R\$ 40 mil a R\$ 35 mil entre 2007 a 2011, com uma redução em 2012 para R\$ 33 mil, outra queda em 2014 para R\$ 31 mil em 2014, mantendo-se entre R\$ 33 mil e a quase R\$ 35,5 mil entre 2015 e 2016.

Em síntese, os dados apresentados nesta seção indicam um crescimento da força de trabalho da Justiça Federal, tanto do número de juízes quanto do número de servidores, no período analisado. Indicam também que os gastos com pessoal e encargos cresceram no período sem muitas oscilações. Proporcionalmente tais gastos são destinados em maior volume para pagamento das carreiras de magistrados do que de servidores, quando se analisa, sobretudo, a relação entre os números totais dos dois grupos. Quanto à remuneração, uma comparação entre o quadro de pessoal dos três poderes na esfera federal (Executivo, Legislativo e Judiciário) aponta que o pessoal do Judiciário tem média de remuneração maior que o pessoal do Executivo, com o pessoal do Legislativo aproximando-se em alguns anos da série história. Mas, observe-se que a remuneração do pessoal do Judiciário mantém-se acima dos demais poderes em todo o período analisado.

## Considerações finais

Como apontado anteriormente, o desenho institucional estabelecido pela Constituição Federal de 1988 atribuiu poder de autogoverno ao Poder Judiciário. Passados trinta anos da promulgação da Constituição, as carreiras jurídicas públicas, especialmente a magistratura, obtiveram um reconhecimento e prestígio que se traduzem inclusive em padrões remuneratórios

### REALIZAÇÃO



singulares em relação ao serviço público em geral. Os resultados parciais ora apresentados dão indícios que o desenho institucional inaugurado pela Constituição Federal de 1988 especificamente as garantias de autonomia do Poder Judiciário e fortalecimento das demais funções essenciais à Justiça, após trinta anos de sua promulgação, propiciou o crescimento da Justiça Federal tanto quanto ao número de servidores (membros das carreiras jurídicas e não-membros) como quanto aos recursos destinados a pagamento de pessoal.

Segundo o Banco Mundial (2017), ao analisar a eficiência e equidade do gasto público no Brasil, os salários do funcionalismo público são muito superiores aos da iniciativa privada, especialmente nos Poderes Judiciário e Legislativo. A remuneração média por funcionário é excepcionalmente alta no Ministério Público Federal (R\$ 205 mil por ano), no Poder Legislativo (R\$ 216 mil por ano) e no Poder Judiciário (R\$ 236 mil por ano). Os profissionais jurídicos dos Poderes Judiciário e Legislativo recebem salários iniciais mais de três vezes superiores aos pagos a advogados no setor privado. O documento aponta ainda que, embora relativamente pequenos em termos de número de funcionários, o Judiciário e o Ministério Público oferecem prêmios salariais particularmente altos.

A análise do Banco Mundial refere-se à totalidade de gasto com pessoal das carreiras jurídicas e não jurídicas. Da Ros (2015, p. 4) em análise comparativa exploratória sobre o custo da Justiça no Brasil afirma que Poder Judiciário brasileiro tem despesa proporcionalmente muito mais elevada que os países comparados (Espanha, Argentina, Estados Unidos, Inglaterra, Itália, Colômbia, Chile, Portugal, Alemanha, Venezuela). Afirma ainda que “o orçamento destinado ao Poder Judiciário brasileiro é muito provavelmente o mais alto por habitante dentre todos países federais do hemisfério ocidental.”

Esta pesquisa apontou que, ao se verificar a evolução da composição das despesas para pagamento de pessoal e encargos da Justiça Federal, os gastos destinados ao pagamento dos juízes no ano de 2016 foi cerca de 16% do total de pagamento de pessoal. Há cada R\$ 100 mil de gastos com pessoal, R\$ 16 mil são destinados a juízes e R\$ 84 mil a servidores, sendo que há uma relação de 15 servidores para cada juiz no mesmo ano. Os dados levantados indicam a repercussão dos gastos com pessoal destinados especificamente à magistratura no montante total, em especial considerando a relação de membros dos órgãos e servidores.

A apresentação dos dados traz fortes indícios de que o poder de autogoverno garantido pela Constituição Federal de 1988 promoveu o fortalecimento do Poder Judiciário, traduzido em crescimento da força de trabalho e dos gastos destinados a pagamento de pessoal e encargos e aumento da remuneração dos juízes. A questão que se colocará, na sequência, é se esse fortalecimento promoveu a ampliação do acesso à justiça como um todo e particularmente na Justiça Federal. Ressalte-se que os litígios relacionados à concessão de benefícios da seguridade social correspondem a 50% do total de processos em trâmite no ano de 2017 (CNJ, 2018) na Justiça Federal, como apontado no início do texto - a típica judicialização de direitos sociais que atingem uma parte considerável da população brasileira.

## Referências

ADORNO, Sérgio. **Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Brasília: Banco Mundial, 2017.

### REALIZAÇÃO



- BRASIL, Ministério da Economia, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)**, 2019.
- BRASIL. **Manual de Orientação da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS): ano-base 2017**. Brasília: MTb, SPPE, DER, CGCIPE, 2017.
- CAMPILONGO, Celso F. Governo representativo "versus" governo dos juízes. São Paulo, **Revista dos Tribunais**, v. 8, n. 30, jan/mar 2000, p. 120–126.
- CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.
- CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2019: ano-base 2018**. Brasília: CNJ, 2019.
- \_\_\_\_\_. **Justiça em Números 2018: ano-base 2017**. Brasília: CNJ, 2018.
- DA ROS, Luciano. **O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa-exploratória**. Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. v. 2, n.9. 2015.
- KOERNER, Andrei. O debate sobre a reforma do judiciário. **Novos Estudos**. Ed. 54, julh-1999, pp. 11-26.
- MARONA, Marjorie Corrêa. Reforma do Judiciário no Brasil. In: Avritzer, Leonardo et al. **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2013.
- ROQUE, Nathaly Campitelli. Acesso à Justiça. In: CAMPILONGO et al. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo I (recurso eletrônico): teoria geral e filosofia do direito**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.
- SADEK, Maria Tereza. Controle externo do Poder Judiciário. Em SADEK, Maria Tereza (Org). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2010.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.
- VIANNA, Luiz Werneck et al.. **Corpo e alma da magistratura brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 1997.
- \_\_\_\_\_. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

---

<sup>i</sup> A pesquisa é desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a autora do artigo atua como pesquisadora bolsista com nível de doutorado.