

Entre o fortalecimento institucional e tendências de precarização da força de trabalho: orçamento e emprego público no Poder Judiciário (1986-2021)¹

João Pedro Pacheco² 

DOI: 10.1590/0103-3352.2024.43.275111

Introdução

A volta à democracia e a emergência da Constituição Federal de 1988 marcam o início de uma nova trajetória do Poder Judiciário no Brasil, indo de um caráter quase protocolar ao longo da Ditadura Militar a uma instituição socialmente destacada e politicamente ativa. Esta mudança foi acompanhada por um acentuado crescimento orçamentário, de forma que a literatura aponta que o custo de nosso Poder Judiciário não encontra paralelo no mundo (Da Ros, 2015; Da Ros; Taylor, 2019).

Nesse sentido, no presente trabalho, investigo como se deu o crescimento institucional do Poder Judiciário nas últimas três décadas a partir de duas variáveis: orçamento e emprego público.³ Meu objetivo será compreender sua

1 Para replicação dos dados: <https://doi.org/10.7910/DVN/D9Q4RU>

2 Pesquisador associado no Núcleo de Pesquisa em Direito e Ciências Sociais (DECISO-IESP). Professor na Universidade Estadual do Piauí (UESPI), Picos, PI, Brasil. Email: joaochaves.pcs@uespi.br

3 Embora não exista um consenso, neste trabalho, utilizo a expressão "emprego público" tal como definida na literatura, designando de forma ampla o "estoque de empregos públicos". Nesse sentido, a expressão inclui tanto os trabalhadores da administração direta (servidores públicos), quanto os que atuam na administração indireta (empregados públicos) (Carvalho Filho *et al.*, 2009, p. 2). Esta é a definição adotada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ao comparar as experiências dos diversos países.

política financeira e a gestão de sua força de trabalho, elementos centrais para o desempenho de suas funções institucionais. O itinerário aqui percorrido se dividirá em dois momentos.

Em primeiro lugar, examino em perspectiva histórica a relação entre as funções assumidas pelo Estado e seus reflexos no orçamento e no emprego público. Com isso busco compreender a economia política e as escolhas institucionais que envolveram os diferentes padrões de organização estatal, com foco tanto no cenário internacional como na realidade brasileira. Esta reconstrução será feita a partir da literatura da economia e da ciência política.

Num segundo momento, trato da dinâmica brasileira recente sob a ótica da política orçamentária e de pessoal. Inicialmente investigo as transformações na força de trabalho de cada um dos poderes com foco nas semelhanças e contrastes com o Poder Judiciário. Em seguida, analiso a dinâmica própria do Judiciário com o objetivo de compreender sua política financeira e orçamentária e a gestão e as características de sua força de trabalho. Aqui minha análise se dará a partir de dados sobre sua dotação orçamentária, suas despesas públicas e as características de seu pessoal.

Além de suprir uma lacuna na literatura sobre as características institucionais do Poder Judiciário, o presente trabalho busca contribuir para o debate sobre seu custo para a sociedade brasileira. É de se ressaltar que o maior contingente de servidores públicos no Brasil se concentra nas áreas de saúde e educação, de forma que a temática do emprego público está diretamente relacionada à oferta de serviços públicos. Assim, investigar estas questões no âmbito do Judiciário permite-nos examinar fatores fundamentais para o alcance de sua atividade-fim, que é uma prestação jurisdicional que assegure a efetividade das normas jurídicas e a garantia de direitos fundamentais.

Funções estatais e emprego público: uma pequena história

As dinâmicas do emprego público vistas ao longo da história guardam íntima relação com as funções assumidas pelos Estados nacionais. Em tipologia histórico-estrutural, Fernandes e Palotti (2019, p. 689-690) traçam um paralelo entre as concepções de Estado e as atividades assumidas pelo setor público ao longo do tempo. Até o século XIX, as funções desempenhadas por governos do tipo despótico, absolutista e liberal estiveram restritas ao aparato

central do estado – restringindo-se à arrecadação de tributos, à segurança e defesa, à emissão de moeda e à imigração.

Até então o cenário era de países predominantemente rurais e agrícolas com infraestrutura urbana incipiente – o que explica o reduzido peso do emprego público tanto no Brasil como no cenário internacional. Carvalho Filho (2002, p. 29) aponta o perfil limitado de nosso emprego público durante o Império em que a administração possuía um caráter regulamentar, dotada de limitados recursos financeiros e número diminuto de funcionários – além de um sentido aristocrático já que boa parte de suas despesas relacionava-se aos gastos da Corte.

Este cenário mudaria apenas nos anos 1950. No plano internacional, o fim da II Guerra Mundial será fundamental para a emergência de uma nova perspectiva em que as funções estatais passam a englobar tarefas como infraestrutura, desenvolvimento econômico e bem-estar social. Tal mudança relaciona-se com o consenso político e intelectual que se consolidou à época, em que se verificou a necessidade de reconstrução da infraestrutura dos países destruída pela guerra (Mattos, 2011a). Havia ainda a necessidade de intervenção na paz social, combatendo desigualdades e auxiliando os mais necessitados a fim de impedir a ascensão de novos extremismos como o fascismo e o nazismo.

Na base de todo este cenário, que perdura até fins dos anos 1970, está um nível elevado de crescimento econômico aliado a um aumento da arrecadação de impostos, gerando condições fiscais para investimentos na expansão de atividades sociais e produtivas por parte do setor estatal. Nesse momento surge uma nova configuração política: o estado de bem-estar social ou, em alguns casos, o estado desenvolvimentista. No primeiro caso, visto sobretudo na Europa, assistiu-se à expansão das funções estatais em áreas como previdência, saúde e educação.

O Brasil será exemplo do segundo caso em que o crescimento do emprego público foi resultado do processo de industrialização tardia. A partir dos anos 1930, o Estado assume funções de promoção do desenvolvimento econômico, sendo responsável tanto pela organização administrativa (constituição de um setor financeiro, organização da infraestrutura, formação da previdência), quanto por um papel “empreendedor” com a criação de empresas estatais dedicadas à realização de investimentos em áreas estratégicas. Isso se

somará a um processo de urbanização, culminando em período de aumento expressivo do emprego público entre 1950 e 1980, com média de 65% por década (Mattos, 2011b, p. 244).

Apesar deste crescimento, nossa expansão não atingiu o patamar visto, por exemplo, na Europa e nos Estados Unidos. Enquanto nestes o aumento do emprego público entre 1950 e 1980 o levou a um percentual superior a 25% do total das ocupações, entre nós, ele representou apenas cerca de 15% do total de vínculos de trabalho (Lopez; Guedes, 2020, p. 8). Além disso, no Brasil não houve a constituição de um estado de bem-estar social, cujas razões relacionam-se com aspectos históricos e institucionais como nosso padrão de desenvolvimento econômico, uma fraca organização sindical e social e longos anos sem democracia (Mattos, 2011b, p. 246-247).

Em fins dos anos 1970, todo esse cenário será abalado por crises econômicas que levarão à queda nas taxas de crescimento dos Estados nacionais. É nesse momento que ressurge um discurso que relacionará problemas fiscais ao tamanho do estado. A solução apontada para a crise remeterá a propostas de redução do setor público associadas a cortes em programas sociais e extinção ou diminuição de estruturas das administrações direta e indireta (Lassance, 2017).

Na Europa iniciou-se um processo de desmonte das políticas de bem-estar social, com redução do investimento público, privatizações e precarização do emprego público. A receita adotada no cenário nacional também será aquela vinculada ao ideário neoliberal. A partir dos anos 1990, haverá no Brasil uma reordenação na atuação do Estado com foco na redução do setor público, a partir da implementação de medidas que promoverão a restrição do gasto com pessoal e a flexibilização nas contratações.

Este cenário irá mudar apenas na segunda metade dos anos 2000. Aproveitando-se de panorama econômico favorável, inicia-se no país um ciclo de altas taxas de crescimento, redução da inflação e aumento do investimento público (Barbosa, 2018, p. 104-105). Este cenário terá impacto direto sobre o emprego público a partir de uma inflexão na trajetória de queda no número de servidores. Este período de retomada será caracterizado tanto por um crescimento quantitativo quanto qualitativo da força de trabalho, seja por seu

aumento em números absolutos, seja por sua profissionalização (Fernandes; Palotti, 2019; Nogueira; Cardoso Júnior, 2017).

Nesse sentido, o que se observa é que o emprego público apresentou diversas dinâmicas ao longo do tempo, que se distinguem a partir da amplitude das funções assumidas pelos Estados nacionais em diferentes cenários políticos, sociais e econômicos. Um outro aspecto destacado pela literatura é que, em momentos de fortalecimento da democracia, há uma invariável expansão da oferta de serviços públicos com a consequente expansão do emprego público (Mattos, 2011b).

A redemocratização e a reestruturação institucional do Poder Judiciário

Na seção anterior, pudemos identificar as dinâmicas do emprego público a partir de sua economia política e das funções institucionais assumidas pelo Estado. Vimos como nosso crescimento deu-se em razão do estímulo à industrialização realizado pelo setor estatal, modelo que entra em colapso nos anos 1980. Com sua derrocada, a Ditadura Militar nos deixou como legado elevadas taxas de inflação e baixo crescimento econômico, contra o qual serão adotadas como antídoto políticas restritivas com impacto negativo sobre o emprego público.

Todo esse processo acarretou profundas alterações no setor público brasileiro. Na presente seção, analiso as dinâmicas do emprego público desde a volta à democracia, a fim de compreender as mudanças quantitativas e qualitativas que ocorreram em cada um dos poderes, notadamente no Poder Judiciário.

A retomada da autonomia e a reestruturação do Poder Judiciário

O retorno à democracia representou uma crescente reversão do domínio do Executivo federal que, ao longo do regime ditatorial, impôs-se de maneira autocrática, mantendo os demais poderes sob seu jugo.⁴ Como consequência, haverá uma reestruturação institucional dos Poderes Legislativo e

4 Quanto ao Poder Judiciário, uma série de medidas anularam sua autonomia e independência (Sadek, 2010, p. 8-10). Dias após o golpe militar perpetrado em 1964, o Ato Institucional nº 1 proibiu o Judiciário de analisar as cassações de mandatos e a suspensão de direitos políticos de opositores do regime. Com o recrudescimento levado a cabo pelo Ato Institucional nº 5, ministros do Supremo Tribunal Federal contrários ao regime autoritário foram cassados. Além disso, AI-5 conferiu poderes autocráticos ao Presidente da República, permitindo-o demitir, remover ou aposentar qualquer magistrado, impedindo ainda a apreciação judicial dos arbítrios praticados por agentes da ditadura como torturas, mortes e outras violações de direitos humanos.

Judiciário com reflexos diretos sobre suas funções e suas estruturas administrativas. Em termos concretos, entre 1986 e 2019, Legislativo e Judiciário terão crescimento cinco vezes maior que o Executivo em número de servidores públicos: o primeiro de 492% e o segundo de 506% (IPEA, 2021).⁵

O expressivo crescimento visto no Poder Judiciário se deu por dois caminhos. Num primeiro momento, entre 1986 e 1990, há uma dinâmica própria com forte crescimento em seu número total de servidores. De um lado, há uma demanda reprimida ao longo da ditadura, quando o orçamento do Judiciário esteve sob o controle da União. No período, aos órgãos judiciais não era permitida a fixação de despesas, a realização de investimentos, nem a criação de cargos.

De outro lado, a nova Constituição Federal buscou restabelecer a independência do Judiciário ao garantir sua autonomia administrativa e financeira, conferindo-lhe o controle de suas finanças e iniciativa própria para organização de sua política orçamentária. Além disso, promoveu uma série de mudanças estruturais, como a reestruturação da Justiça Federal com a criação do Superior Tribunal de Justiça e de cinco Tribunais Regionais Federais (TRF's), bem como com o fortalecimento dos Juizados de Pequenas Causas (atuais Juizados Especiais).

Todas essas medidas terão impacto imediato no emprego público, a partir da criação de inúmeros órgãos, de novos cargos e da estruturação das carreiras. Apenas no primeiro ano da nova carta constitucional, haverá um crescimento de cerca de 70% na estrutura de pessoal do Poder Judiciário, com destaque para a Justiça Estadual que dobrou sua força de trabalho com um aumento de 107%. Entre 1986 e 1990, o Judiciário apresentou crescimento anual médio de seus servidores de 21,95%, percentual bastante superior ao Legislativo (7,16%) e ao Executivo (2,49%).

Após este primeiro momento, o Poder Judiciário passa a seguir a dinâmica vista nos demais poderes. Lopez e Guedes (2020) identificam três fases na dinâmica do emprego público no Brasil a partir da redemocratização: estabilidade (1986-1994), retração (1995-2002) e retomada (2004-2017). Entre 1995 e 2002, no período de restrição do emprego público, há uma queda no ritmo de seu crescimento

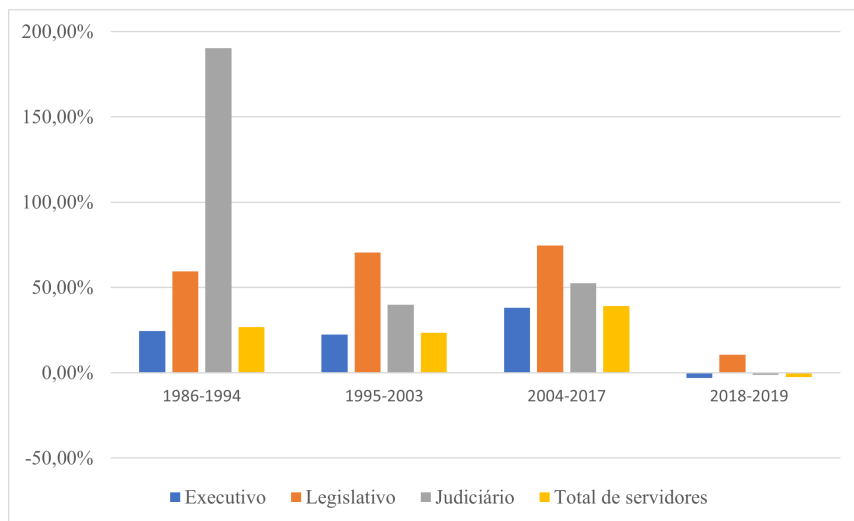
5 Todos os dados desta seção foram colhidos na plataforma "Atlas do Estado Brasileiro" (IPEA, 2021), que utiliza base de dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério da Economia (RAIS/ME). Quanto ao Poder Judiciário, tais dados levam em conta apenas os vínculos daqueles que integram sua estrutura administrativa, como juizes, servidores efetivos e ocupantes de cargos comissionados. Na seção seguinte, tratarei de toda a força de trabalho do Judiciário, incluindo pessoal terceirizado, estagiários e demais auxiliares, que correspondem a parcela significativa de seu pessoal.

no Judiciário que variou positivamente em cerca de 40%, puxado pela alta no crescimento da Justiça Estadual (46,23%), enquanto a Justiça Federal cresceu 29,68%.

No período seguinte, de retomada, o Judiciário ampliará o ritmo de crescimento de sua força de trabalho expandindo-se em 52,51% entre 2004 e 2017. Desta vez, a alta será puxada pela Justiça Federal, na esteira da reestruturação do serviço público na União, com aumento de 64,19% de sua força de trabalho. A Justiça Estadual, por sua vez, manteve seu ritmo de crescimento do período anterior com alta de 45,90%. A partir de 2018, inicia-se uma tendência de queda generalizada do emprego público, motivada pelas crises política e econômica e pela ascensão do governo de extrema-direita de Jair Bolsonaro.

Diante disso, nas últimas três décadas, o Poder Judiciário quase triplicou sua participação no total de empregos públicos no Brasil, de forma que seus vínculos foram de 1,16% para 3,31%. No gráfico abaixo, a variação do número de servidores públicos por poder e período, conforme a classificação de Lopes e Guedes (2020).

Gráfico 1 - Variação do número de servidores por poder e governo (1986 - 2019)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de IPEA (2021).

Nesse sentido, podemos afirmar que a volta à democracia deu início a um processo de efetivo fortalecimento institucional do Poder Judiciário no país. Sob a ótica do emprego público, o que se verifica é que a retomada de sua

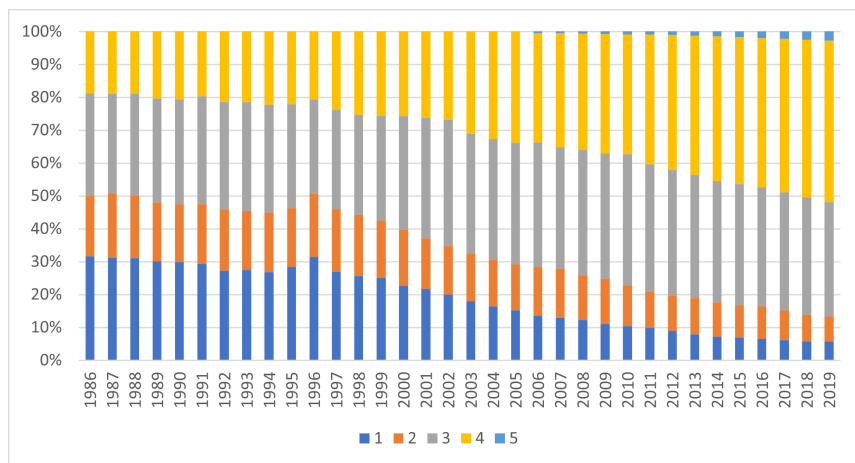
autonomia e independência permitiram a reconstrução de sua força de trabalho, o que espelha a sua reestruturação administrativa. Como veremos na seção seguinte, a esse crescimento quantitativo somam-se ganhos de ordem qualitativa.

A modernização da força de trabalho no Poder Judiciário

Toda esta reestruturação institucional levará a mudanças nas características da força de trabalho do Judiciário que também seguiu a tendência de modernização e profissionalização observada no setor público brasileiro como um todo. Entre 1986 e 2019, há um aumento da escolarização média dos empregados públicos em todos os poderes com expressiva redução no percentual de servidores nos níveis mais baixos de escolaridade.⁶ Em contrapartida, houve aumento do número de servidores com nível médio e superior que foram de 40% para 84%. Lopez e Guedes (2020, p. 26) interpretam esta evolução como decorrente da obrigatoriedade dos concursos públicos a partir da Constituição de 1988.

No gráfico abaixo, a variação da escolaridade dos servidores públicos no país entre 1986 e 2019.⁷

Gráfico 2 - Escolaridade dos servidores públicos no Brasil (1986-2019)



Fonte: IPEA (2021).

6 Parte dessa redução pode ser explicada pela terceirização de serviços como segurança e limpeza que se consolidou a partir dos anos 1990 na administração pública, cujos trabalhadores possuem vínculos privados com empresas prestadoras de tais serviços.

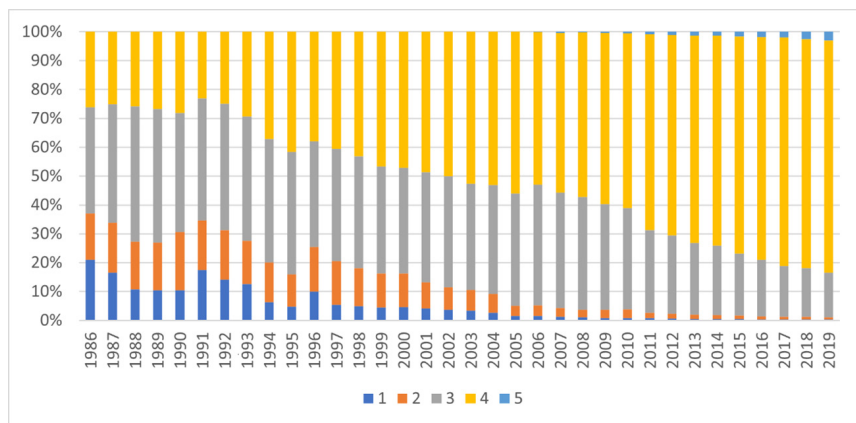
7 Medida a partir de cinco níveis. O nível 1 corresponde ao nível fundamental incompleto; o nível 2, ao fundamental completo ou médio incompleto; o nível 3, ao ensino médio completo e superior incompleto; o nível 4, ao ensino superior completo; e o nível 5, à pós-graduação completa ou incompleta.

No Judiciário, este crescimento foi ainda mais expressivo, tornando-se o poder com maior nível de escolaridade do setor público. Entre os fatores explicativos pode-se mencionar o tipo de atividade desempenhada e uma maior uniformidade em seus cargos e funções quando comparado, por exemplo, ao Poder Executivo. Além disso, há indícios de que parte relevante de seus cargos de nível médio sejam ocupados por servidores com curso superior em razão da atratividade salarial, evidenciada pela alta procura por seus concursos públicos.

Nesse sentido, entre 1986 e 2019, houve acentuada redução no número de vínculos sem ensino superior, que foram de 73,9% para 16,5% – dos quais apenas 1,1% não tem ensino médio completo. Com isso, o Judiciário se tornou o poder com maior percentual de servidores com ensino superior indo de 26,1% para 83,5% de sua força de trabalho. Além disso, entre 2006 e 2019, aumentou seu percentual de servidores com pós-graduação de 0,1% para 3,0%.

No gráfico abaixo, a variação da escolaridade dos servidores públicos do Poder Judiciário entre 1986 e 2019.

Gráfico 3 - Escolaridade dos servidores do Poder Judiciário (1986-2019)



Fonte: IPEA (2021).

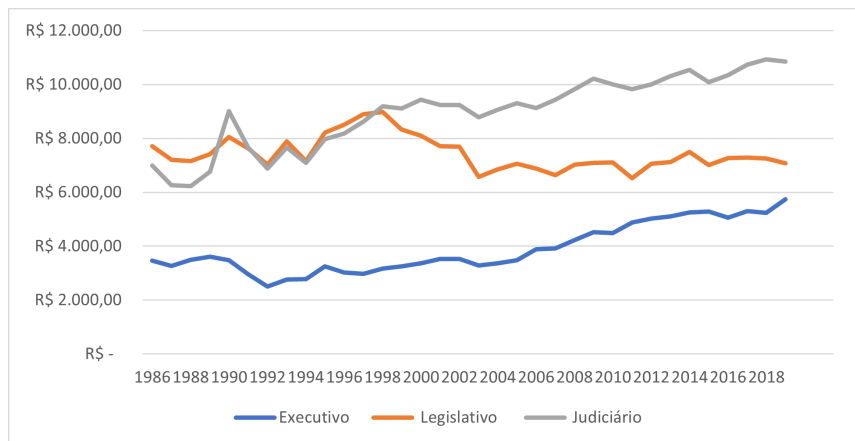
Além de possuir a força de trabalho com melhor escolaridade, o Judiciário também detém as maiores remunerações do setor público. Entre 1985 e 2019, Executivo e Judiciário tiveram aumento real⁸ na média de suas remunerações de 65,46% e 55,07%, respectivamente, enquanto o Legislativo registrou queda de

8 Valores corrigidos pelo INPC/IBGE para janeiro de 2023.

8,21%. Nesse sentido, a média de rendimentos no Judiciário foi de R\$ 14.010,51, enquanto a do Executivo foi de R\$ 7.412,81 e a do Legislativo de R\$ 9.136,22.⁹ Quanto ao nível federativo, o Judiciário federal apresenta média superior ao estadual: R\$ 19.727,61 contra R\$ 17.840,01.

No gráfico abaixo a variação real das remunerações do setor público brasileiro em cada um dos poderes entre 1986 e 2019.

Gráfico 4 - Média salarial por poder (1986 - 2019)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de IPEA (2021).

Quando se observa a distribuição das remunerações, verifica-se a mesma dinâmica. O Executivo concentra-se nas faixas inferiores, de forma que 77% de seus servidores recebem menos de R\$ 5.000,00,¹⁰ em cuja faixa encontram-se 62,56% no Legislativo e apenas 12,61% no Judiciário. Quanto aos ganhos acima de R\$ 10.000,00, este último possui 56% de suas remunerações, enquanto Executivo e Legislativo possuem apenas 6,76% e 17%, respectivamente. A comparação entre os poderes no período de 1986 a 2019 aponta que todos melhoraram a distribuição das remunerações em direção a faixas

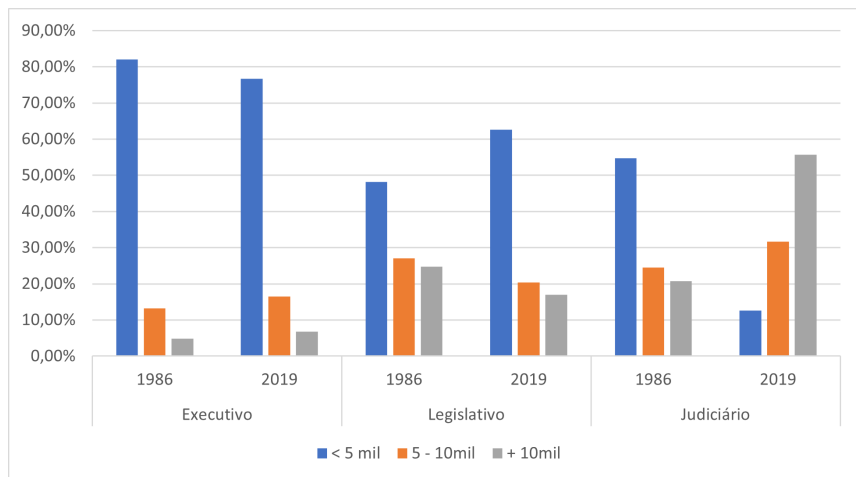
9 López e Guedes (2020, p. 34) apontam que, a despeito da taxa de crescimento anual média similar, a remuneração mais alta no Judiciário relaciona-se também com a ausência de nível municipal. Isso porque esta esfera concentra o maior número de servidores e as menores remunerações, puxando o rendimento médio dos poderes Executivo e Legislativo para baixo. Como exemplo, no Executivo federal, que possui 8% dos servidores do poder, a média salarial é de R\$ 9.438,00, enquanto no Executivo municipal, que detém 62% dos vínculos, a média é de R\$ 2.970,00.

10 O Executivo a nível municipal concentra as mais baixas remunerações, de forma que 86,78% de seus servidores recebem até R\$ 5.000,00.

superiores. Chama atenção a forte expansão em direção a ganhos acima de R\$ 10.000,00 no Judiciário.

No gráfico abaixo, a distribuição das remunerações por poder entre 1986 e 2019.

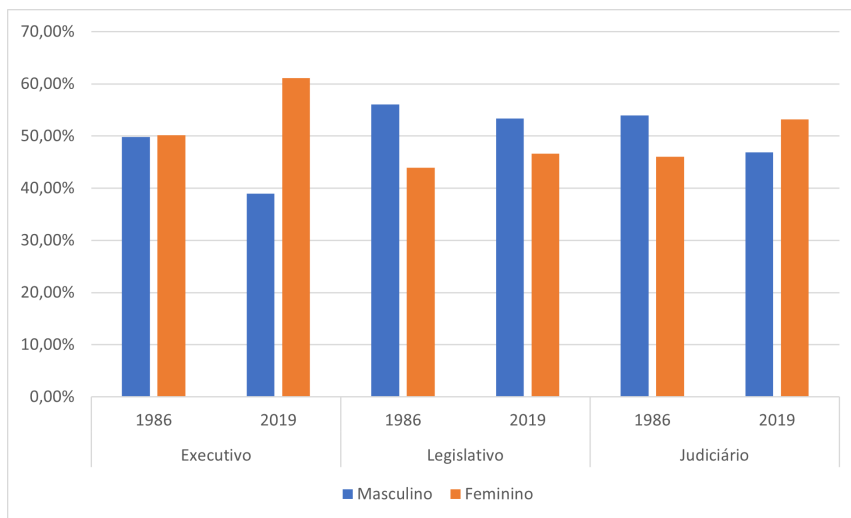
Gráfico 5 - Distribuição das remunerações por poder: 1986 x 2019



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de IPEA (2021).

Um último aspecto a se destacar refere-se à composição da força de trabalho segundo gênero. Em geral, houve aumento na participação feminina que, entre 1986 e 2019, foi de 50,0% para 60,4% do total da força de trabalho. Dentre os poderes, apenas o Legislativo possui maioria masculina, que responde por 53,4% dos vínculos. No Executivo e no Judiciário, houve expansão da participação feminina que, em 2019, chegou, respectivamente, a 61,0% e 53,1%.

No gráfico abaixo, a participação, por gênero, do número de servidores públicos em cada um dos poderes.

Gráfico 6 – Vínculos por gênero e poder: 1986 x 2019

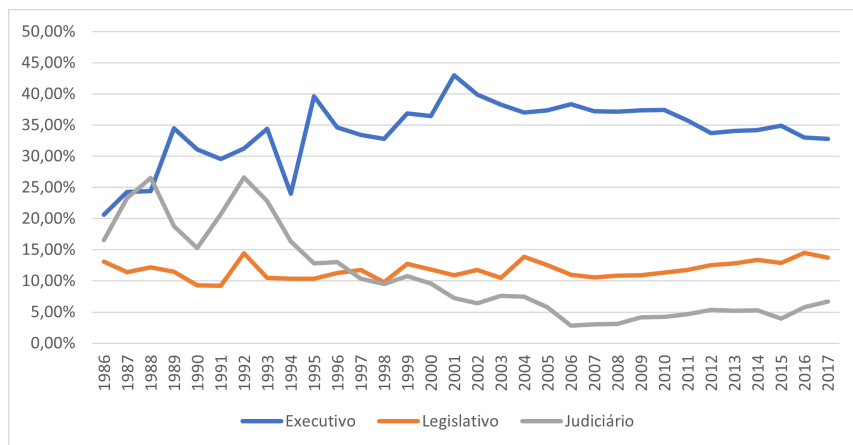
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de IPEA (2021).

Apesar da expansão dos vínculos femininos houve ampliação na desigualdade de rendimentos entre os gêneros.¹¹ Em 1986, as mulheres recebiam 17,1% menos que os homens, valor que se ampliou. Em 2017, o rendimento feminino passou a ser 24,2% menor que o masculino. Tal dinâmica é vista tanto no Executivo quanto no Legislativo, onde as mulheres passaram a ganhar cada vez menos que os homens. No Judiciário, entretanto, houve redução na desigualdade de rendimentos. Em 1986, as mulheres recebiam, em média, 14,2% a menos que os homens. Em 2017, essa diferença reduziu para 6,2%.¹²

O gráfico abaixo trata da diferença percentual a maior do salário masculino em relação ao rendimento feminino.

11 Lopez e Guedes (2020) apontam para a necessidade de se analisar as ocupações para melhor compreender a desigualdade de rendimentos por gênero. Assim, defendem a hipótese de que as mulheres ocupam funções de menor remuneração que existem em maior número, como é o caso das atividades de enfermagem e de magistério no ensino básico.

12 A questão citada na nota anterior também pode ser vista no Judiciário, em que as funções mais bem remuneradas são majoritariamente ocupadas por homens, como as de magistrados e ministros de tribunais superiores. Como são bastante minoritários no total da força de trabalho, estes postos não possuem significância na média final, dando a impressão de ampla igualdade de rendimentos – quando, certamente, esconde uma desigualdade nas ocupações.

Gráfico 7 - Diferença entre a média salarial de homens e mulheres por poder (1986 – 2017)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de IPEA (2021).

Diante de tal cenário, observa-se que o Poder Judiciário seguiu a tendência dos demais poderes desde o fim da ditadura, de forma que a análise das características de sua força de trabalho demonstra a sua melhor qualificação educacional, valorização salarial e melhor distribuição em sua composição por gênero. Tudo isso aponta para a profissionalização de sua estrutura administrativa e melhores condições para o desempenho de suas atividades, favorecendo seu fortalecimento institucional.

Na seção seguinte, tratarei de maneira pormenorizada da trajetória recente das características institucionais do Judiciário a partir de seus contornos orçamentários e de seu gasto com pessoal.

Gestão orçamentária e política de pessoal: gasto público e força de trabalho no Poder Judiciário

Na seção anterior, investigamos a trajetória do emprego público no Poder Judiciário desde a redemocratização. Entretanto, a análise até aqui empreendida ainda não nos fornece um retrato detalhado de todo esse processo. Nesse sentido, na presente seção, trato de dois de seus aspectos: gestão orçamentária e política de pessoal. Com isso, poderemos compreender como o Judiciário tem organizado suas despesas e qual estratégia tem adotado quanto à gestão de sua força de trabalho.

Política orçamentária e gasto público: três décadas de ganhos reais

Nesta seção, tratarei da política financeira do Poder Judiciário com foco na dinâmica de seu gasto com pessoal, que responde por mais de 80% de suas despesas. Para tanto investigarei como foi possível a ampliação de sua força de trabalho e a valorização de suas remunerações – as maiores entre todos os poderes. Além disso, poderemos compreender o comportamento de seu gasto público e sua gestão ao longo do tempo.

Aqui merece nota um aspecto metodológico relativo à dificuldade no levantamento de dados. Foi somente em 2011 que o Judiciário passou a produzir sistematicamente publicações sobre suas características institucionais. A fim de possibilitar uma análise ampliada em termos temporais, procederei à pesquisa em duas etapas.

Num primeiro momento, trato do orçamento do Poder Judiciário a nível federal entre 1990 e 2020, a partir de sua dotação orçamentária nas despesas primárias no Orçamento Geral da União. Num segundo momento, trato das despesas de todos os órgãos do Judiciário no período entre 2011 e 2021, a partir de dados colhidos na plataforma “Justiça em números” do Conselho Nacional de Justiça.

A expansão do Poder Judiciário federal no Orçamento Geral da União (1990 – 2020)

O desenho institucional estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) divide a competência do Judiciário entre justiça comum e justiça especializada, acima das quais está o Supremo Tribunal Federal (STF). Esta última é composta pela Justiça do Trabalho, pela Justiça Eleitoral e pela Justiça Militar. Cada um destes ramos possui um tribunal superior, responsável pelo julgamento em última instância de suas matérias: Tribunal Superior do Trabalho (TST), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Superior Tribunal Militar (STM). A justiça comum, por sua vez, é composta pela Justiça Federal e pela Justiça Estadual, tendo o Superior Tribunal de Justiça (STJ) como sua última instância.

A estrutura judiciária a nível federal é composta tanto pela justiça especializada (Justiça Eleitoral, Justiça do Trabalho e Justiça Militar da União), quanto pela justiça comum (Justiça Federal e Justiça do Distrito Federal e Territórios), além dos tribunais superiores (STF, STJ, TST, TSE e STM) e do Conselho Nacional de Justiça (órgão de cúpula em matéria disciplinar e administrativa). Tais órgãos

concentram 41% das despesas, 56% das receitas, 31% dos magistrados e 35% dos demais servidores públicos do Poder Judiciário (CNJ, 2022).

O orçamento do Judiciário a nível federal é fixado após aprovação de lei orçamentária pelo Congresso Nacional e posterior sanção presidencial. Em síntese, a proposta inicial é apresentada pelos Tribunais Superiores que o fazem dentro de limites definidos pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) vinculada ao Ministério do Planejamento. Tal órgão, responsável pela análise das propostas, pode ajustá-las às estimativas de arrecadação tributária – de forma que a autonomia financeira do Judiciário é limitada (Conti, 2019). Por fim, consolidada e formalizada a proposta orçamentária da União, esta é encaminhada à Presidência da República que, por sua vez, apresenta projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) ao Congresso Nacional.

Nas últimas três décadas, como reflexo do acentuado aumento em seu quantitativo de servidores e em seus rendimentos, o Poder Judiciário a nível federal apresentou forte expansão no âmbito do Orçamento Geral da União – que congrega as despesas dos três poderes a nível federal. Entre 1990 e 2020, sua dotação orçamentária saltou de 1,34% para 2,45% das despesas primárias da União: alta de 83,20% em sua participação. Desde o Plano Real, entre 1994 e 2020, o crescimento real do orçamento do Judiciário federal foi quase o dobro do crescimento das despesas primárias da União: 1096% contra 647% (Brasil, 2015, 2020).

Este expressivo crescimento é resultado de um aumento ainda maior em sua despesa com pessoal, que praticamente duplicou sua participação no Orçamento Geral da União, indo de 1,04% em 1994 para 2,01% em 2020. No período, houve um crescimento real de 1353% na dotação com pessoal nos órgãos do Judiciário federal. Este acelerado ritmo de crescimento, entretanto, não ocorreu com as demais despesas primárias, de forma que o aumento real das verbas de custeio foi de 293% e dos investimentos 87%.¹³ Com isso, verifica-se um maior comprometimento do orçamento do Judiciário com despesas com pessoal indo de 67,55% em 1994 para 82,06% em 2020.

Ao analisarmos tal dinâmica a partir dos governos, verificamos que os maiores aumentos do orçamento do Poder Judiciário federal ocorreram entre 1995 e 2002 nas administrações de Fernando Henrique Cardoso. Enquanto o

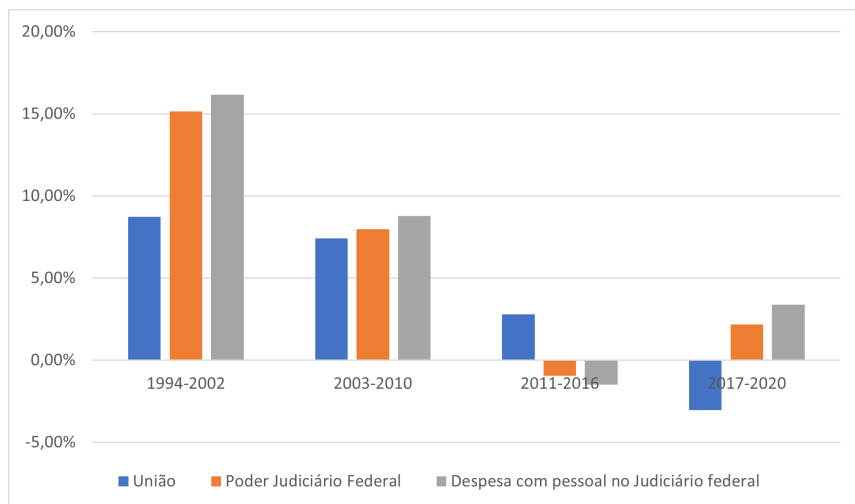
¹³ Importante ressaltar que sob a rubrica das “despesas de custeio” estão incluídos gastos com pagamento a juízes e servidores, tais como auxílios de diversas naturezas, bem como o pagamento de pessoal auxiliar como trabalhadores terceirizados, o que indica que o gasto com a força de trabalho é ainda maior.

orçamento geral da União teve crescimento anual médio de 8,72%, o gasto público do Judiciário federal ampliou-se em 15,14% ao ano em valores reais. Esta alta foi puxada pelo crescimento verificado em seu primeiro mandato (1995 – 1998), quando o aumento médio anual da dotação orçamentária do Judiciário foi de 30,82%, mais que o dobro dos 14,08% observados no orçamento da União.

Nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o crescimento anual médio foi similar ao registrado nas despesas primárias da União: 7,42% nesta e 7,97% nos órgãos judiciários. Nos governos Dilma (2011-2016), de maneira inédita, houve perda real no orçamento do Judiciário (-0,94%) a despeito do crescimento anual médio do gasto da União em 2,79%. Além disso, merece destaque o fato de que as despesas com pessoal que, como visto, sempre têm crescido acima da dotação da União e do próprio Judiciário, tiveram perdas reais ainda maiores: -1,48%. Tais quedas foram recuperadas nos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro com alta anual média de 2,17% na dotação do Judiciário e 3,39% nas despesas com pessoal, a despeito da retração de 3,04% no orçamento da União.

No gráfico abaixo, o crescimento anual médio das despesas da União, do Judiciário a nível federal e do gasto com pessoal no Judiciário federal, nos governos FHC (1994-2002), Lula (2003-2010), Dilma (2011-2016) e Temer-Bolsonaro (2017-2020).

Gráfico 8 - Variação anual média da dotação orçamentárias por governo (1994-2020)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da LOA (1994-2020) (Brasil, 2015, 2020).

A partir disso, é possível apontar que, ao longo das últimas três décadas, o Poder Judiciário teve forte aumento em suas despesas quando vistas pelo âmbito de sua dotação orçamentária, cuja expansão foi superior ao crescimento registrado em todas as despesas primárias da União. Como consequência do acentuado aumento tanto em seu número de servidores quanto em suas remunerações, o crescimento em seu gasto de pessoal foi o grande responsável pelo nível de expansão de suas despesas, elevando o custo do Poder Judiciário.

Uma década de ganhos reais: o crescimento das despesas públicas do Poder Judiciário no Brasil (2011-2021)

Na seção anterior, identificamos a dinâmica orçamentária do Poder Judiciário a nível federal, que integra o Orçamento Geral da União. Apesar do grande volume de recursos, a maior fatia do orçamento do Judiciário concentra-se na Justiça Estadual, com 59% das despesas (CNJ, 2022). É lá que se encontra a maior fração de magistrados (69%), demais servidores (65%) e o maior percentual de processos (79%). Em seu desenho institucional, o Judiciário a nível estadual é composto pelos Tribunais de Justiça e suas unidades de 1º grau. Diferentemente do Judiciário da União, a Justiça Estadual é vinculada em termos orçamentários ao ente da federação em que se encontra situada.

Foi somente a partir de 2011 que passou a ser medido o gasto público de todos os ramos e esferas do Judiciário, publicados anualmente pelo CNJ.¹⁴ Um ponto metodológico relevante desta publicação são os dados relativos a “despesas com recursos humanos”. Enquanto as “despesas com pessoal” – termo utilizado na caracterização orçamentária corrente – englobam apenas gastos de natureza salarial com agentes públicos que integram a estrutura administrativa dos órgãos, as despesas com recursos humanos são mais abrangentes.¹⁵ Em termos orçamentários, estes gastos referem-se tanto a despesas com pessoal como de custeio.

As despesas de todo o Poder Judiciário seguem a mesma dinâmica vista na seção anterior quanto ao nível federal: aumento real, maior participação no orçamento geral e crescimento do gasto com pessoal. Ao longo da última década, a despesa

14 A publicação exclui apenas os gastos do STF e do próprio CNJ, objeto de publicação específica.

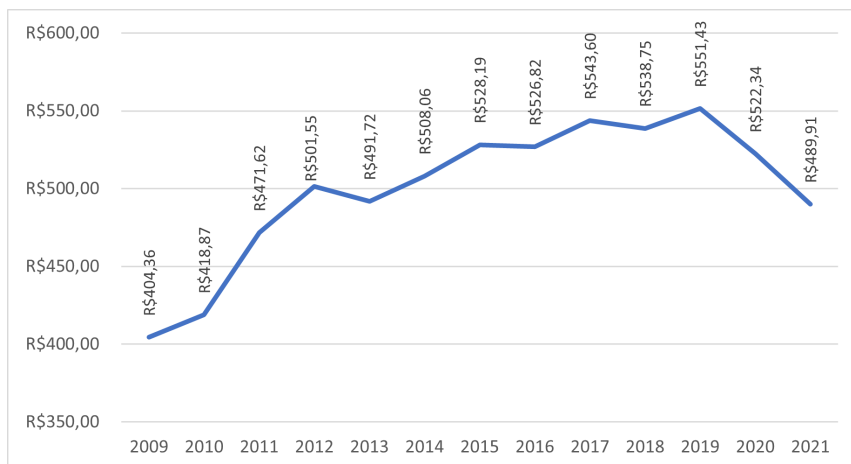
15 Sob a rubrica “despesas com recursos humanos” incluem-se os gastos com subsídios e remunerações de magistrados e servidores ativos e inativos, pensões, imposto de renda e encargos sociais; pagamento de benefícios (ex.: auxílio-alimentação, auxílio-saúde); pagamento de despesas em caráter eventual e indenizatório, tais como diárias, passagens e auxílio-moradia; gastos com terceirizados e estagiários (CNJ, 2022, p. 86).

total do Judiciário aumentou em relação ao PIB, indo de 1,2% em 2011 até atingir 1,5% em 2019, alta de 25% em sua participação. Em 2020, durante a pandemia da COVID-19, recuou para 1,3% até atingir o patamar de 1,2% em 2021 (CNJ, 2022).

No período, houve maior comprometimento das despesas primárias com recursos humanos que foram de 89,7% para 91,5% do total. Entre 2011 e 2020, o custo de sua força de trabalho aumentou 17% em valores reais. Contrariamente, houve redução nas verbas de custeio e capital com retração real de 6,3%, diminuindo sua participação na despesa total de 10,3% em 2011 para 8,5% em 2020.

Nesse contexto, o custo anual do Poder Judiciário por habitante cresceu 21,16% em valores reais entre 2009 e 2021, indo de R\$ 404,36 para R\$ 489,91. No último ano, houve redução deste custo em 6,2% puxado pela queda de 42% nas despesas com inativos (pensões e aposentadorias), que representam 19,5% dos gastos do Judiciário – o que, possivelmente, relaciona-se com a pandemia da Covid-19, cujas principais vítimas foram pessoas idosas. No gráfico abaixo, a série histórica do custo do Judiciário por habitante.

Gráfico 9 – Custo anual do Poder Judiciário por habitante em reais (2009-2021)



Fonte: CNJ (2022).

Quando se olha o gasto público de todos os órgãos do Poder Judiciário na última década, iniciada com os reflexos da Crise de 2008 sobre a economia brasileira e marcada por uma crise institucional generalizada a partir de 2015,

vemos que as perdas orçamentárias daí decorrentes têm se concentrado em verbas de custeio e capital, mantendo-se incólume não só o gasto com pessoal como seus ganhos reais. Na seção seguinte, veremos como o Judiciário tem gerido sua força de trabalho neste contexto de aumento de seu gasto com pessoal.

Política de pessoal no Poder Judiciário: uma década de perdas reais (2011-2021)

Diferentemente do Poder Executivo, que possui ampla gama de cargos e competências, o Judiciário possui uma estrutura mais uniforme, dividida entre “magistrados” e “servidores”. Em termos administrativos, os juízes não são expressamente designados como “servidores”, embora o sejam sob um ponto de vista formal em termos orçamentários.¹⁶ Aqui adoto a classificação nativa utilizando os termos “juízes” e “servidores”, fazendo-o apenas para fins de análise da estrutura administrativa do Judiciário.

Nas seções seguintes, analiso a política de pessoal adotada no Poder Judiciário, investigando a gestão de seus recursos humanos na última década.

Juízes e servidores: tendências de redução da força de trabalho

As funções de juízes e servidores podem ser diferenciadas pelo exercício da atividade-fim do Poder Judiciário – a emissão de decisões judiciais – que é privativa dos magistrados. Os servidores podem atuar tanto na assessoria ao juiz como no cumprimento de suas decisões. Além disso, executam funções administrativas relacionadas ao funcionamento dos órgãos judiciais, como recursos humanos ou finanças. Em geral, um servidor efetivo recebe entre 30% e 40% da remuneração de um juiz. Além deles, a força de trabalho do Judiciário é composta ainda por estagiários, auxiliares da justiça (conciliadores e juízes leigos¹⁷) e funcionários terceirizados.

Como vimos na seção anterior, o Poder Judiciário é marcado por sucessivos aumentos acima da inflação em seu gasto com pessoal, o que tem elevado seu custo por habitante. Apesar disso, o crescimento das despesas, curiosamente, não foi acompanhado pelo aumento no número de magistrados e

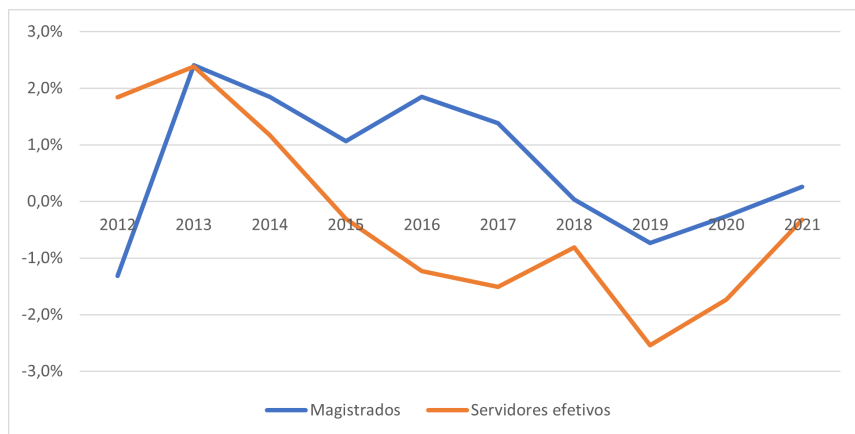
16 Esse tipo de diferenciação é comum entre órgãos jurídicos e espelha a autoidentificação de seus membros. No Ministério Público, por exemplo, os promotores são designados como “membros do Ministério Público”, diferenciando-se dos “servidores” do Ministério Público. Sob o ponto de vista do direito administrativo, os magistrados e os membros do Ministério Público são classificados como agentes políticos, tal qual chefes do executivo e parlamentares (Di Pietro, 2023).

17 Responsáveis pela condução de audiências nos Juizados Especiais e em centros de mediação do Judiciário.

servidores efetivos em relação à população. Embora estejamos pagando cada vez mais por nosso Poder Judiciário, temos cada vez menos juízes e servidores à disposição. Entre 2011 e 2021, em relação a 100 mil habitantes, houve redução de 120,9 para 106,2 servidores efetivos e de 8,8 para 8,5 magistrados.

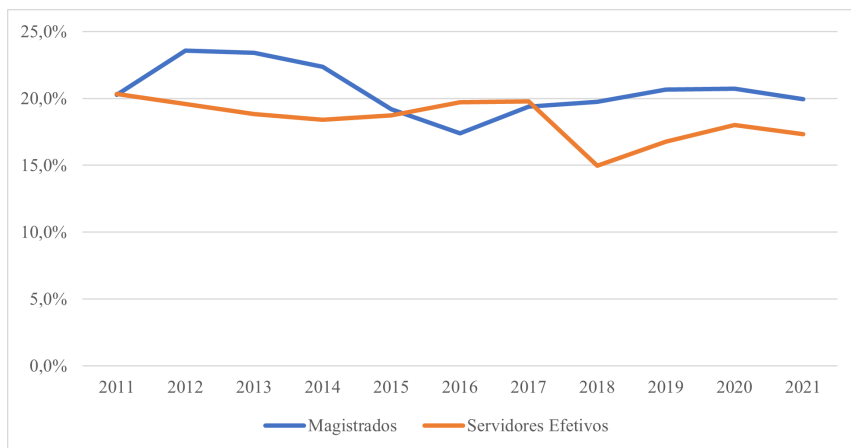
Como consequência, no período, houve queda no número absoluto de servidores efetivos (-3,1%) e tímido crescimento no número de magistrados (6,7%) – que, como visto, não tem acompanhado o crescimento da população. No gráfico abaixo, a variação percentual do número de juízes e servidores entre 2011 e 2021.

Gráfico 10 – Variação no percentual de juízes e servidores efetivos do Poder Judiciário (2011-2021)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de CNJ (2022).

Além disso, o número de cargos existentes também seguiu tal tendência, com aumento de apenas 6,2% nos postos de juiz e queda de 6,7% nos de servidor efetivo. Um detalhe importante é que a redução no número de cargos de servidor decorre de sua extinção, medida que só pode ocorrer pela via legislativa a partir de iniciativa do próprio Judiciário. Assim, tem se mantido o percentual de cargos vagos em ambos os casos – próximo a 20% do total – de forma que um em cada cinco postos de servidor efetivo ou de magistrado encontra-se vacante. No gráfico abaixo, a série histórica do percentual dos cargos vagos.

Gráfico 11 – Percentual de cargos vagos de juiz e servidor no Poder Judiciário (2011-2021)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de CNJ (2022).

Diante deste cenário, o que se observa é uma tendência de queda, em relação à população, no número de juízes e servidores no Poder Judiciário na última década. Entretanto, as tímidas variações ganham relevo quando se observa que têm sido acompanhadas por consideráveis aumentos acima da inflação dos gastos do Judiciário com pessoal. Isso demonstra que o aumento do custo da estrutura judiciária suportado pela sociedade não tem sido acompanhado pelo aumento no número de profissionais, o que poderá acarretar um Judiciário mais caro com menor capacidade de trabalho, principalmente diante da crescente demanda.

O crescimento da força de trabalho sem vínculo efetivo: tendências de precarização?

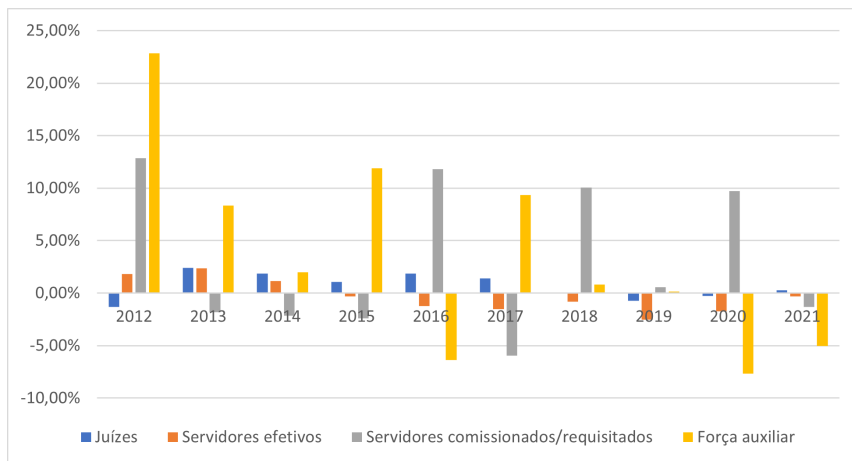
A dinâmica vista no quantitativo de juízes e servidores efetivos não se aplica à força de trabalho sem vínculo com o Judiciário. Entre aqueles que não são recrutados por concurso público, houve expansão em 37%. Neste grupo estão incluídos servidores sem vínculo (ocupantes de cargo em comissão ou requisitados de outros órgãos¹⁸) e a “força auxiliar” (trabalhadores terceiriza-

18 A requisição de pessoal junto a outros órgãos é comum em municípios de pequeno porte, onde servidores municipais integram a equipe de trabalho do Judiciário local.

dos, estagiários e auxiliares da justiça). Enquanto o primeiro grupo cresceu 33,36%, este último cresceu 37,61%.

No gráfico abaixo, a variação da força de trabalho no Poder Judiciário por tipo de vínculo.

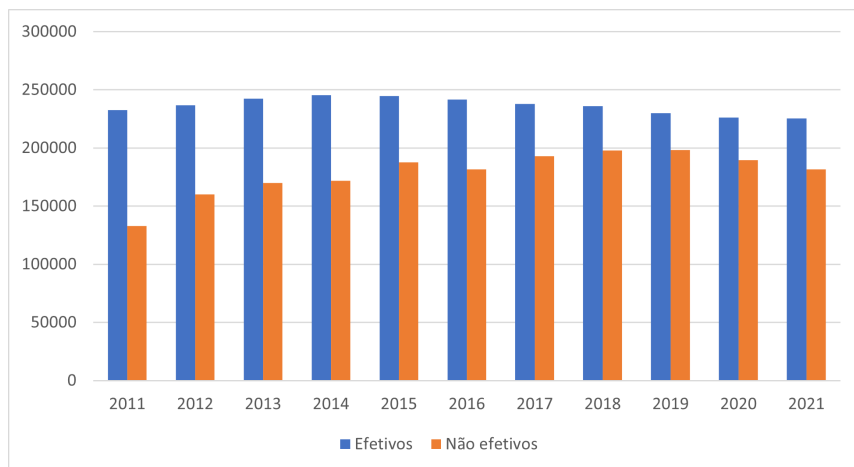
Gráfico 12 – Variação do número de trabalhadores do Judiciário por tipo de vínculo (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de CNJ (2022).

Como consequência, a força de trabalho sem vínculo efetivo aumentou sua participação em relação ao total de pessoal no Judiciário indo de 34,8% para 42,7%. Os efetivos (servidores concursados), por sua vez, foram reduzidos de 60,8% para 53,0%. Com isso, observa-se que estamos chegando a uma quase paridade entre servidores concursados e pessoal de livre contratação no âmbito do Poder Judiciário. Convém frisar que os magistrados representam cerca de 4% da força de trabalho.

O gráfico abaixo mostra a força de trabalho em números absolutos segundo o tipo de vínculo, em que os não efetivos abrangem servidores comissionados sem vínculo e a força auxiliar (estagiários, terceirizados e auxiliares da justiça).

Gráfico 13 - Total da força de trabalho por tipo de vínculo (exceto magistrados): 2011 - 2020

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de CNJ (2022).

Este cenário espelha o aumento real do gasto com a força auxiliar que, entre 2011 e 2020, cresceu 62,4%. No mesmo período, o aumento do gasto com rendimentos e encargos de pessoal¹⁹ foi de 17,1%. Em relação ao total da despesa com a força de trabalho, estes últimos tiveram pequena redução de sua participação, indo de 90,1% em 2011 para 86,2% em 2021. Já a força auxiliar aumentou sua participação de 5,0% para 6,6% do gasto com recursos humanos. Como se observa, as despesas com a força auxiliar representam muito pouco diante do total do gasto com a força de trabalho no Judiciário, evidenciando as baixas remunerações deste grupo.

Tal fato levanta a hipótese de que, na última década, esteja havendo uma precarização da força de trabalho no Poder Judiciário, a partir da contratação de pessoal com menor custo em termos orçamentários em detrimento do recrutamento por concurso público. No total, a força de trabalho no Judiciário aumentou em 11,12% entre 2011 e 2021, puxada pelo aumento nas contratações sem vínculo efetivo. Além do maior crescimento ter ocorrido no pessoal auxiliar, a expansão no número de servidores deu-se apenas entre comissionados, não recrutados por concurso público.

¹⁹ Esta rubrica refere-se ao pessoal que ocupa cargo na estrutura administrativa do Poder Judiciário, incluindo concursados (juizes e servidores efetivos) e não concursados (ocupantes de cargos comissionados).

Nesse sentido, além do expressivo aumento de pessoal sem vínculo e do baixo impacto de tais contratações no total do gasto com recursos humanos, a hipótese de precarização da força de trabalho tem ainda um outro aspecto. Ao considerarmos a razão entre o gasto com pessoal e o total da força, veremos que a despesa anual com servidores é bastante superior ao observado com a força auxiliar.

Ao entendermos o custo anual de um ocupante de cargo (incluindo magistrados, servidores efetivos e não efetivos) como a razão entre a despesa com pessoal e o total de vínculos, veremos que, em 2020, ele era de R\$ 282.398,85, enquanto um membro da força auxiliar custava R\$ 38.815,73 ao ano. Além disso, entre 2011 e 2020, o custo anual do servidor aumentou 13,02% acima da inflação, enquanto o trabalhador da força auxiliar aumentou apenas 2,20%.

Convém ressaltar que o aumento da remuneração de ocupantes de cargo dá-se por iniciativa do órgão judiciário mediante aprovação legislativa, enquanto o aumento salarial à força auxiliar está atrelado ao setor privado. Assim, um servidor custa sete vezes mais que um trabalhador auxiliar. Na tabela abaixo, a variação do custo anual de um servidor e de um membro da força auxiliar entre 2011 e 2020.

Tabela 1 – Custo anual da força de trabalho por tipo de vínculo (2011-2020)

Ano	Servidor (A)	Força auxiliar (B)	(A)/(B)
2011	R\$ 249.866,55	R\$ 37.981,28	6,6
2012	R\$ 254.220,20	R\$ 37.621,23	6,8
2013	R\$ 255.455,54	R\$ 40.273,41	6,3
2014	R\$ 260.639,35	R\$ 44.659,80	5,8
2015	R\$ 252.116,02	R\$ 49.589,16	5,1
2016	R\$ 254.323,80	R\$ 52.409,89	4,9
2017	R\$ 270.295,31	R\$ 50.019,02	5,4
2018	R\$ 269.555,61	R\$ 48.443,58	5,6
2019	R\$ 288.720,60	R\$ 42.300,32	6,8
2020	R\$ 282.398,85	R\$ 38.815,73	7,3
2011 - 2020	13,02%	2,20%	10%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de CNJ (2022).

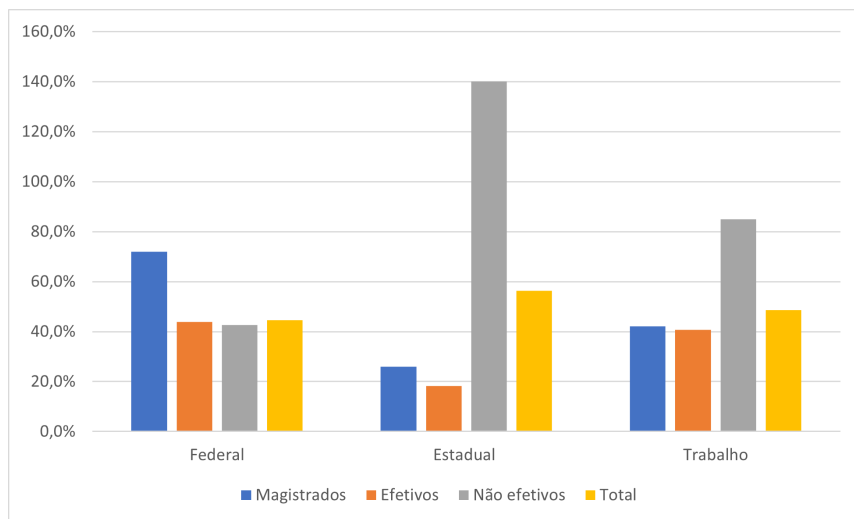
Valores corrigidos pelo IPCA (nov/21).

Ao desagregar estes dados pelos ramos da justiça, observa-se que este cenário de possível precarização é puxado pela justiça estadual. Entre 2003 e 2020, é nesta esfera que se concentra o menor crescimento no número de magistrados e servidores efetivos: 26,0% e 18,3%, respectivamente. Em comparação, altas bem superiores ocorreram na Justiça Federal (72% de magistrados e 43,8% de servidores efetivos) e na Justiça do Trabalho (42% de magistrados e 40,7% de servidores).

Em contraste, o aumento do pessoal não efetivo é bastante superior na Justiça Estadual: 140,0% contra 85,0% na Justiça do Trabalho e 42,7% na Justiça Federal. Apesar do menor número de contratações por concurso entre 2011 e 2020, houve aumento da participação da Justiça Estadual no total das despesas, indo de 52,4% em 2011 para 57,6% em 2020, de forma que os 43,4% restantes referem-se à Justiça da União. Assim, observa-se que a Justiça Estadual tem se tornado mais cara apesar do menor número de juízes e servidores efetivos.

No gráfico abaixo, o crescimento da força de trabalho por ramo do Judiciário e tipo de vínculo, em que os “não efetivos” incluem servidores comissionados e força auxiliar.

Gráfico 14 - Variação da força de trabalho por tipo de vínculo e ramo da justiça (2003 - 2020)



Fonte Elaborado pelo autor a partir de dados de CNJ (2022).

Diante disso, os dados sugerem que a gestão de recursos humanos e a política financeira do Poder Judiciário esteja levando a uma precarização de sua força de trabalho. Em um contexto de crise econômica ao longo da última década e do permanente aumento real nas remunerações do pessoal efetivo (magistrados e servidores), tem havido um aumento considerável na contratação de pessoal sem concurso – que possuem salários significativamente menores. Esta hipótese ganha solidez quando se verifica que o expressivo aumento de servidores sem vínculo e da força auxiliar dá-se em paralelo à tendência de redução tanto no número de servidores efetivos quanto de cargos disponíveis.

O fortalecimento institucional do Poder Judiciário entre ganhos e perdas reais

Ao longo das últimas quatro décadas, assistimos a uma efetiva transformação na dinâmica político-institucional brasileira, que tem como um de seus destaques as mudanças no sistema de justiça. Uma questão relevante é que este processo esteve acompanhado de um maior interesse da literatura das ciências sociais. Em parte, esta trajetória constituiu-se a partir do tema da “judicialização da política” que aglutinou diversas análises sobre a expansão de órgãos jurídicos na arena política (Vianna *et. al.*, 1999; Arantes, 2002). Aliado esta agenda, desenvolveram-se outras que ajudam a compreender diversas questões como dinâmicas profissionais, arranjo de elites e reformas (Bonelli, 2002; Sadek, 2004).

Uma das principais evidências apontadas por esta agenda de pesquisa é que a trajetória do Poder Judiciário desde a volta à democracia caracteriza-se pela construção de forte autonomia e independência frente aos demais poderes. Em perspectiva comparada, Engelmann e Bandeira (2017) destacam que o Poder Judiciário no Brasil diferencia-se de seus congêneres na América Latina sobretudo por sua capacidade de enfrentar os poderes Executivo e Legislativo, arbitrando disputas entre governo e oposição, o que o levou a assumir um protagonismo político singular.

Um dos reflexos da combinação de forte autonomia administrativa, independência frente aos demais poderes e protagonismo político tem sido seu incremento institucional. Trabalhos como Da Ros (2015) e Da Ros e Taylor (2019) demonstram que o custo do Poder Judiciário no Brasil não encontra paralelo no mundo, quando se observa o elevado percentual de suas despesas em relação ao PIB e o reduzido número de magistrados por habitantes no país – cujo orçamento assemelha-se ao de países ricos.

Apesar da amplitude e da diversidade dos estudos sobre o Judiciário, observa-se que a análise desta dinâmica orçamentária e sua relação com a gestão de pessoal tem recebido pouca atenção da literatura. Por outro lado, os estudos sobre o emprego público têm se concentrado nas áreas da economia e da administração pública, cujos trabalhos têm como objeto prioritário o Poder Executivo. Assim, ao longo deste trabalho, buscamos suprir tal lacuna, ao aproximar a agenda das ciências sociais sobre o Poder Judiciário ao modelo de análise próprio da economia sobre o emprego público, a fim de compreendê-lo a partir de uma sociologia política das instituições judiciais (Engelmann, 2017; Fontainha, Oliveira, Veronese, 2017).

Nesse sentido, o que pudemos observar é que, ao longo de quase quatro décadas, o Poder Judiciário passou por um considerável fortalecimento institucional, evidenciado por seu incremento orçamentário e pela modernização de sua força de trabalho. É de se observar que estes dois aspectos estão intimamente relacionados, posto que, atualmente, mais de 90% das despesas do Judiciário são destinadas a recursos humanos. Assim, o que se verifica é que, desde a volta à democracia, houve um considerável aumento orçamentário, aliado a uma melhoria quantitativa e qualitativa da força de trabalho do Judiciário – que, além de ter tido o maior crescimento percentual entre os poderes, é a mais bem remunerada, a de melhor escolaridade e a de melhor distribuição de gênero.

Um detalhe que merece destaque é que o crescimento orçamentário do Judiciário tem sido visto em todos os governos desde o Plano Real. A única exceção foram os governos Dilma Rousseff (2011-2016), quando, de forma inédita, registrou-se retração tanto no orçamento quanto nas despesas com pessoal, as quais foram recuperadas nos governos Temer-Bolsonaro (2017-2020) – a despeito do rígido ajuste fiscal adotado e da retração no orçamento da União. Entre 1994 e 2020, os ramos do Judiciário vinculados ao governo federal tiveram aumento real de 1096% em seu orçamento e de 1353% nas despesas com pessoal.

Ocorre que parte deste processo vem sofrendo uma inflexão na última década. Embora os últimos dez anos tenham sido marcados por dificuldades fiscais em todas as esferas de governo, pode-se resumir a trajetória financeira do Poder Judiciário como “uma década de ganhos reais”. Curiosamente,

ao olharmos para a dinâmica de seu emprego público no período, podemos apontar que houve “uma década de perdas reais”. Em termos concretos, houve um aumento real do custo do Judiciário por habitante em 21,16% entre 2009 e 2021, apesar da redução no número de servidores efetivos e de magistrados em relação à população.

Uma explicação para esta aparente contradição é que pode estar havendo uma “precarização da força de trabalho” no Poder Judiciário, caracterizada pela substituição de servidores efetivos por pessoal contratado sem concurso público, seja por servidores comissionados, seja por trabalhadores terceirizados – que possuem remuneração significativamente inferior àqueles. Enquanto aqueles foram reduzidos em 6,2% (constituindo 53% da força de trabalho), estes dois últimos grupos cresceram 37%, atingindo o percentual de 42,7% dos que prestam serviço ao Judiciário.

Em termos financeiros, esta dinâmica pode ser explicada como uma possível saída para a manutenção de ganhos salariais mesmo em um contexto de dificuldades econômicas. Isso porque, como vimos, um ocupante de cargo no Judiciário (servidores efetivos, magistrados e ocupantes de cargo em comissão) custa sete vezes mais que um trabalhador auxiliar (terceirizados e estagiários). Assim, ganha solidez a hipótese de que esta possível precarização da força de trabalho corresponde a uma estratégia adotada para manter incólume o crescimento real das remunerações de ocupantes de cargo, mesmo diante de restrições orçamentárias.

Nesse contexto, uma questão importante é que esta dinâmica possui uma maior amplitude na Justiça Estadual, o ramo do Poder Judiciário que concentra a maior fatia do orçamento, o maior volume de pessoal e a maior demanda de trabalho. É de se observar que, entre 2003 e 2020, foi na justiça dos estados que houve o menor crescimento de magistrados (26%) e de servidores efetivos (18%) e o maior crescimento de pessoal não efetivo (140%). Em comparação, os outros dois maiores ramos, a Justiça Federal e a Justiça do Trabalho, aumentaram seu pessoal sem vínculo em, respectivamente, 43% e 85%.

Frise-se que estas últimas possuem uma coordenação institucional única a nível nacional, enquanto o Judiciário estadual possui autonomia em cada um dos entes da federação. Apesar disso, o que se observa é uma dinâmica comum em que uma possível precarização da força de trabalho esteja ocorrendo

com maior impacto na Justiça Estadual. Uma melhor compreensão deste cenário requer uma análise detalhada da situação orçamentária de cada Estado e de seus arranjos político-institucionais, em vista das grandes diferenças entre eles que, certamente, refletem-se na estrutura de seu Judiciário.

Nesse sentido, é possível apontar que, apesar do efetivo fortalecimento institucional experimentado pelo Poder Judiciário desde a volta à democracia, pode estar em curso um processo não só de inflexão, como de reversão de parte dessa trajetória. Embora isso não signifique comprometimento de sua autonomia e independência, uma possível precarização de sua força de trabalho poderá impactar o exercício de suas competências institucionais. O mais preocupante é que este processo pode ser fruto de escolhas que tem como objetivo garantir ganhos remuneratórios para seus membros, num processo de fortalecimento corporativo – a despeito de possíveis impactos sobre a própria instituição, sua imagem pública e o desempenho de suas atribuições constitucionais.

Conclusão

O itinerário percorrido até aqui nos mostra que o Poder Judiciário brasileiro passou por um efetivo fortalecimento institucional, recuperando a autonomia e independência perdidas ao longo da Ditadura Militar. Este processo é evidenciado pela reestruturação de sua força de trabalho a partir do acentuado crescimento quantitativo e pela modernização no perfil de seus servidores. Como consequência, o Judiciário teve um forte incremento orçamentário, em valores sempre acima da inflação, expandindo-se no orçamento estatal.

Um dos principais achados de pesquisa mostra que este cenário tem sido impactado por uma tendência de queda no número de juízes e demais servidores do Judiciário em relação à população – a despeito do aumento tanto de seu custo quanto de sua demanda de trabalho. O mais intrigante é que esta dinâmica tem ainda uma outra faceta que é o aumento na contratação de pessoal sem vínculo efetivo, seja de servidores comissionados ou de trabalhadores terceirizados. Isso indica que pode estar havendo uma precarização de sua força de trabalho com uma possível substituição de servidores concursados por pessoal com vínculos precários.

Diante do volume de contratações de trabalhadores terceirizados, não é crível supor que envolvam apenas serviços ligados a atividades-meio, como

segurança e limpeza. Ao contrário, o que se observa é que pode estar havendo também uma expansão da terceirização no Judiciário com potencial uso destes trabalhadores também nas atividades-fim. Entretanto, para verificar tal hipótese, precisamos investigar em detalhes como estes trabalhadores têm sido lotados, que funções desempenham na prática e como o crescimento deste tipo de contratação relaciona-se com a redução no número de servidores efetivos.

Por fim, convém assinalar que esta tendência não é novidade na administração pública. Diversos trabalhos mostram que a precarização da força de trabalho no setor público – notadamente por meio da terceirização – tem avançado em setores como saúde (Druck, 2016) e educação (Koch, Mamani, 2021). Sob um ponto de vista institucional, a questão é verificar como este cenário impacta o desempenho das atividades do Judiciário, sobretudo diante de sua crescente demanda de trabalho. De outro lado, é preciso compreender quais as suas consequências para a força de trabalho e para o emprego público como um todo.

Referências

- ARANTES, R. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Sumaré/Educ, 2002.
- BARBOSA, Nelson. Revisionismo histórico e ideologia: as diferentes fases da política econômica dos governos do PT. **Brazilian Keynesian Review**, [s.l.], v. 4, n. 1, p. 102-115, 2018.
- BONELLI, M. G. **Profissionalismo e política no mundo do Direito**. 1 ed. São Carlos: EdUFSCar/ Sumaré/ Fapesp, 2002. 303p. [v. 1].
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Orçamento Federal -SOF. **Orçamento Federal**. Brasília, MPO, 2015. [Banco de dados].Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Orçamentos Anuais PLDO, LDO, PLOA, LOA - Atos Normativos**. Brasília, MPO, 2020. [Banco de dados].Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- CARVALHO FILHO, Eneuton. **Evolução do emprego público no Brasil nos anos 1990**. 2002. 153p. Tese. (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2002.

- CARVALHO FILHO, Eneuton; MATTOS, Fernando; BRITTO, Marcelo; FIGUEIREDO, Simone. **Emprego público no Brasil: comparação internacional e evolução recente**. Brasília: IPEA, 2009. [Comunicado da Presidência, v. 19, 17p.].
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **Justiça em números**. 2022. [Banco de dados]. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/>. Acesso em: 10 dez. 2022.
- CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do Poder Judiciário**. 2 ed. São Paulo: Blucher, 2019.
- DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. **Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**, v. 2, p. 1-31, 2015. [Newsletter].
- DA ROS, Luciano; TAYLOR, Matthew. Juízes eficientes, judiciário ineficiente no Brasil pós-1988. **BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 89, p. 1-31, 2019.
- DI PIETRO, M. S. **Direito Administrativo**. 36 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- DRUCK, Maria. A terceirização na saúde pública: formas diversas de precarização do trabalho. **Trabalho, educação e saúde**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 15-43, 2016. [suplemento].
- ENGELMANN, Fabiano; BANDEIRA, J. V. V. M. Judiciário e política na América latina: elementos para uma análise histórico-política de Argentina, Brasil, Chile e Colômbia e Venezuela. In: ENGELMANN, Fabiano (org.). **Sociologia política das instituições judiciais**. 1 ed. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2017. p. 195-219.
- ENGELMANN, Fabiano. **Sociologia política das instituições judiciais**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2017.
- FERNANDES, Ciro; PALOTTI, Pedro. Profissionalizando a burocracia e construindo capacidades: avanços desiguais na administração pública brasileira? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 687-710, jul.-ago. 2019.
- FONTAINHA, Fernando de Castro; OLIVEIRA, Fabiana Luci de; VERONESE, Alexandre. Por uma sociologia política do direito no Brasil. **Revista Brasileira de Sociologia**, [s.l.] v. 5, p. 29-47, 2017.

- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Atlas do Estado Brasileiro**. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasses-tado/> Acesso em: dez. 2021. [Banco de dados].
- KOCH, Thaís; MAMANI, Hermán. Terceirização na administração pública: considerações para o estudo do caso da Universidade Federal Fluminense. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 123-150, 2021.
- LASSANCE, Antônio. O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes., **IPEA**, 2017. [Texto para Discussão, v. 2287, p. 5-31].
- LOPEZ, Félix; GUEDES, Erivelton. Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017). **IPEA**, 2020. [Texto para Discussão, v. 2579, p. 1-64].
- MATTOS, Fernando. Emprego público em perspectiva internacional: evolução história e diferenças nos perfis. In: Cardoso Jr, José Celso (org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011a. p. 309-374. [Diálogos para o Desenvolvimento - volume 5].
- MATTOS, Fernando. Emprego Público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente. In: Cardoso Jr, José Celso (org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011b. p. 213-286. [Diálogos para o Desenvolvimento - volume 5].
- NOGUEIRA, Roberto; CARDOSO JÚNIOR, José. Transformações da ocupação no setor público federal brasileiro: tendências recentes e questões a futuro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 12, p. 21-28, 2017.
- SADEK, Maria Tereza. **Uma introdução ao estudo da justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.
- SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004.
- VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende de; MELO, Manoel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Bauman. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

Entre o fortalecimento institucional e tendências de precarização da força de trabalho: orçamento e emprego público no Poder Judiciário (1986-2021)

Resumo: Neste trabalho, trato da reestruturação institucional do Poder Judiciário no Brasil desde a volta à democracia. Para tanto, analiso como tem sido a gestão de suas despesas e de sua força de trabalho nas últimas três décadas. Os resultados apontam que, com o fim do período autoritário, o Judiciário recuperou sua autonomia e independência, o que resultou em seu fortalecimento institucional, evidenciado no incremento orçamentário e no aumento e modernização de sua força de trabalho. Entretanto, na última década, apesar de ganhos financeiros acima da inflação, tem havido redução em seu quadro de pessoal efetivo e crescimento de força de trabalho sem vínculo. Tal fato indica que, possivelmente, esteja havendo uma precarização da força de trabalho do Poder Judiciário no Brasil.

Palavras-chave: orçamento público, emprego público, poder judiciário, precarização, terceirização.

Between institutional strengthening and workforce deterioration: budgets and public employment in the judiciary (1986-2021)

Abstract: In this article, I examine the institutional restructuring of the judicial branch of government in Brazil since the return to democracy. I analyze the management of judicial expenses and workforce over the last three decades. The results indicate that, with the end of the authoritarian period, the judicial branch recovered its autonomy and independence, which resulted in institutional strengthening, evidenced in an increased budget and in an expanding and modernized workforce. However, in the last decade, despite financial gains above inflation, the permanent staff of the judiciary has declined, as has the growth of the non-contractual workforce. This fact is suggestive of a possible deterioration of the workforce of the Judiciary in Brazil.

Keywords: government budget, public employment, judiciary, precariousness, outsourcing.

Submetido em 25 de maio de 2023

Aprovado em 12 de julho de 2024