

SUGESTÕES AO GRUPO DE TRABALHO

(formado por representantes dos três Poderes para discutir a situação remuneratória de agentes públicos)

Resumo: analisa-se a governança da Justiça e a estrutura remuneratória de magistrados e servidores da Justiça, com ênfase na distinção entre o regime de subsídio da magistratura e o regime remuneratório dos servidores. Examina a heterogeneidade dos arranjos federativos, a composição da força de trabalho e a alocação de recursos, à luz de dados empíricos e normativos. Apresenta, ainda, implicações e sugestões de aprimoramento desses elementos para a gestão de pessoal, a distribuição orçamentária e o funcionamento do sistema de justiça, com recomendações para aperfeiçoamento institucional.

1. INTRODUÇÃO

Este documento examina a **posição dos servidores da Justiça Estadual** na estrutura administrativa dos Tribunais, seu regime jurídico e sua relação com os arranjos de governança e remuneração do Poder Judiciário. A análise articula aspectos normativos, organizacionais e empíricos, com base em dados do relatório *Justiça em Números 2024* (CNJ, 2024) e em estudos comparados sobre administração judicial no Brasil e em países da Europa continental¹.

Parte-se da **distinção de governança da Justiça e diferenças significativas entre o regime de subsídio aplicável à magistratura e o regime remuneratório dos servidores da Justiça Estadual**, estruturado por vencimentos e vantagens instituídas em legislação própria.

No plano comparado, observa-se que sistemas judiciais europeus **estruturam a administração dos Tribunais com base em quadros técnicos especializados, com distinção entre funções jurisdicionais e funções administrativas e com participação de servidores em instâncias de gestão e coordenação**. Em contraste, o modelo brasileiro concentra atribuições administrativas na

¹ Conselho Nacional de Justiça. (2024). *Justiça em números 2024*. CNJ. Ver também: Guarnieri, C., & Pederzoli, P. (2002). *The Power of Judges: A Comparative Study of Courts and Democracy*. Oxford: Oxford University Press. Garapon, A., & Papadopoulos, Y. (2008). *Juges et gestionnaires: le gouvernement des juges en France et en Europe*. Paris: Presses Universitaires de France. Garoupa, N., & Ginsburg, T. (2009). Guarding the guardians: Judicial councils and judicial independence. *American Journal of Comparative Law*, 57(1), 103-134. Garoupa, N. (2016). *O governo da justiça*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2019). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar. Viegas, R. R., Loureiro, M. R., & Abrucio, F. L., Teixeira, M. A. C., Mongelós, S. A. A. (2024). Quem controla os controladores no sistema de justiça? *Revista de Sociologia e Política*, 32, e007. Viegas, R. R., Abrucio, F. L., Mongelós, S. A. A., & Dossiatti, D. D. (2024). *A Batalha entre Controle e Políticas Públicas: Decifrando a Paralisia Decisória na Administração Pública Brasileira*. Amanuense.



magistratura e não prevê a presença institucional de servidores da Justiça Estadual em instâncias superiores de governança.

No caso da Justiça Estadual, **os regimes de subsídio são definidos no âmbito dos Estados e dos Tribunais**, com fundamento na autonomia administrativa, financeira e legislativa assegurada pela Constituição de 1988. As parcelas remuneratórias dos servidores decorrem de leis estaduais válidas, aprovadas mediante processo legislativo regular, com iniciativa dos Tribunais, deliberação das Assembleias Legislativas e sanção do Poder Executivo.

A **Justiça Estadual concentra a maior parte da carga processual do país e reúne a maior proporção de magistrados e servidores do sistema judicial**². Essa configuração impõe exigências específicas quanto à estrutura de pessoal, à organização do trabalho e à capacidade administrativa dos tribunais. Ao mesmo tempo, os dados mostram **variações relevantes entre unidades federativas, tanto na distribuição de servidores quanto na alocação de recursos**, na estrutura remuneratória e nos níveis de congestionamento processual³.

A partir desses elementos, o documento **busca examinar as implicações desse arranjo institucional para a organização da Justiça Estadual, para a gestão de seus recursos humanos e para o funcionamento do sistema judicial**, considerando as diferenças entre regimes jurídicos, a estrutura de pessoal e os padrões de distribuição de competências no interior dos Tribunais.

² Conselho Nacional de Justiça. (2024). *Justiça em números 2024*. CNJ.

³ Viegas, R. R., Abrucio, F. L., Mongelós, S. A. A., & Dossiatti, D. D. (2024). *A Batalha entre Controle e Políticas Públicas: Decifrando a Paralisia Decisória na Administração Pública Brasileira*. Amanuense.



2. GOVERNANÇA DA JUSTIÇA EM PERSPECTIVA COMPARADA

A organização do Poder Judiciário brasileiro atribui aos Tribunais **ampla autonomia administrativa e financeira**, nos termos do art. 99 da Constituição Federal, **exercida por magistrados**. No âmbito da Justiça Estadual, essa autonomia se materializa na capacidade de magistrados de definir estruturas organizacionais, gerir recursos orçamentários e disciplinar carreiras, por iniciativa dos próprios Tribunais, com posterior apreciação pelo Poder Legislativo estadual. Esse arranjo concentra, no interior das Cortes, decisões relevantes sobre a alocação de recursos, a organização do trabalho e a estrutura remuneratória.

Na prática, **a governança interna dos Tribunais de Justiça é estruturada a partir de órgãos colegiados compostos por magistrados**, responsáveis por decisões estratégicas, administrativas e orçamentárias. Essa configuração implica que a definição de políticas de pessoal, critérios de distribuição de funções, criação de vantagens e organização das carreiras ocorre sob influência direta daqueles que integram a cúpula decisória das instituições.

Quadro 1. Estrutura de governança da Justiça em perspectiva comparada

Elemento	Brasil (Justiça Estadual)	Experiências internacionais (Europa continental)
Órgão de governança	Tribunais + CNJ	Conselhos de Justiça
Composição	Predominância de magistrados	Composição mista (magistrados + externos, incluindo servidores)
Participação de servidores	Não estruturada	Presente em alguns arranjos
Definição de políticas de pessoal	Interna aos Tribunais (magistrados)	Compartilhada ou supervisionada
Grau de concentração decisória	Máximo	Mais distribuído

Elaboração própria. **Fonte:** Garoupa (2016); Viegas et. al. (2024).

No plano nacional, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), instituído pela Emenda Constitucional nº 45/2004, exerce funções de controle administrativo e financeiro do Judiciário. Sua composição, entretanto, também apresenta predominância de membros oriundos da magistratura, o que limita a diversidade de perspectivas nos processos decisórios e reduz a presença de atores externos e de representantes das demais carreiras que compõem o sistema de justiça.

Esse arranjo institucional difere de experiências internacionais. Em países da Europa continental, Conselhos de Justiça e órgãos de governança judicial incorporam, em maior medida, membros externos à magistratura, incluindo servidores, representantes da sociedade civil, da academia e de



outras carreiras jurídicas⁴. Esses modelos buscam estabelecer mecanismos de equilíbrio na tomada de decisão, ampliando a supervisão institucional sobre temas administrativos e reduzindo a concentração decisória.

No caso brasileiro, a combinação entre autonomia institucional ampla e composição homogênea dos órgãos de governança contribui para a concentração de decisões no interior da magistratura. Esse padrão **afeta a forma como são definidas prioridades administrativas, critérios de alocação de recursos e estruturas de carreira, com efeitos diretos sobre a organização do trabalho e a distribuição orçamentária.**

Os servidores da Justiça Estadual, muitos deles com formação superior (administradoras, economistas, contadores, psicólogos, educadoras, médicos, engenheiras etc.), embora constituam a base operacional do sistema e representem a maior parte da força de trabalho, **não participam de forma estruturada desses espaços de decisão.** Sua atuação permanece restrita à execução das atividades administrativas e de suporte à prestação jurisdicional, sem presença nos órgãos responsáveis pela formulação de políticas internas. Diferentes estudos indicam que essa ausência reduz a diversidade de perspectivas na definição das diretrizes organizacionais e limita a incorporação de informações provenientes da operação cotidiana das unidades judiciais.

3. REGIMES JURÍDICOS DISTINTOS: MAGISTRATURA E SERVIDORES DA JUSTIÇA ESTADUAL

A estrutura remuneratória no âmbito do Poder Judiciário brasileiro **distingue, de forma clara, o regime de subsídio aplicável à magistratura e o regime remuneratório dos servidores da Justiça Estadual.** O subsídio, previsto no art. 39, §4º da Constituição Federal, estabelece parcela única, com vedação ao acréscimo de gratificações, adicionais ou outras vantagens remuneratórias. Esse modelo possui caráter nacional e uniforme, sendo aplicado de forma homogênea aos magistrados em todas as esferas do Judiciário.

Os servidores da Justiça Estadual não se submetem a esse regime. Sua remuneração é estruturada por vencimento básico e por parcelas adicionais instituídas em legislação própria, editada no âmbito de cada Estado. Esse arranjo decorre da organização federativa e da autonomia conferida aos entes subnacionais para dispor sobre suas carreiras, planos de cargos e estruturas administrativas⁵.

⁴ Guarnieri, C., & Pederzoli, P. (2002). *The Power of Judges: A Comparative Study of Courts and Democracy*. Oxford: Oxford University Press. Garapon, A., & Papadopoulos, Y. (2008). *Juges et gestionnaires: le gouvernement des juges en France et en Europe*. Paris: Presses Universitaires de France. Garoupa, N., & Ginsburg, T. (2009). Guarding the guardians: Judicial councils and judicial independence. *American Journal of Comparative Law*, 57(1), 103-134. Garoupa, N. (2016). *O governo da justiça*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2019). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar. Viegas, R. R., Loureiro, M. R., & Abrucio, F. L., Teixeira, M. A. C., Mongelós, S. A. A. (2024). Quem controla os controladores no sistema de justiça? *Revista de Sociologia e Política*, 32, e007.

⁵ Viegas, R. R., Abrucio, F. L., Mongelós, S. A. A., & Dossiatti, D. D. (2024). *A Batalha entre Controle e Políticas Públicas: Decifrando a Paralisia Decisória na Administração Pública Brasileira*. Amanuense.



A distinção entre os regimes pode ser sintetizada no quadro a seguir, que evidencia diferenças estruturais de fundamento constitucional, organização institucional e composição remuneratória.

Quadro 2. Principais aspectos da distinção entre o regime de subsídio da magistratura e o regime remuneratório dos servidores da Justiça Estadual

Elemento	Magistratura (Subsídio)	Servidores da Justiça (Remuneração)
Fundamento constitucional	Art. 39, §4º da Constituição Federal	Art. 37, caput e XI, art. 39 da Constituição Federal
Estrutura remuneratória	Parcela única (subsídio)	Vencimento básico + parcelas adicionais previstas em lei
Organização da carreira	Carreira nacional unificada (LOMAN)	Carreiras estaduais, sem padronização nacional
Aplicação do teto constitucional	Art. 37, XI, da Constituição Federal, não incidente, (debates sobre incidência de parcelas indenizatórias)	Art. 37, XI, da Constituição Federal, com <u>incidência direta sobre a remuneração</u>
Possibilidade de uniformização nacional	Estruturalmente existente	Limitada pela autonomia federativa

Elaboração própria.

As vantagens percebidas pelos servidores, inclusive aquelas de natureza indenizatória, integram regimes jurídicos específicos, definidos por leis estaduais regularmente aprovadas. Essas normas seguem o devido processo legislativo, com iniciativa dos Tribunais, apreciação pelas Assembleias Legislativas e sanção do chefe do Poder Executivo. Trata-se, portanto, de parcelas com **fundamento jurídico próprio, inseridas em estruturas remuneratórias distintas do modelo de subsídio.**

A diferença entre os regimes também se expressa na forma de organização institucional. **A magistratura constitui carreira de caráter nacional, regida por estatuto próprio, enquanto os servidores da Justiça Estadual estão vinculados a ordenamentos jurídicos diversos, que variam conforme a unidade federativa e o respectivo Tribunal.** Não há, nesse caso, padronização nacional de carreiras ou de remuneração.

Nesse contexto, a transposição automática de interpretações construídas para o regime de subsídio da magistratura para o regime dos servidores da Justiça Estadual não encontra amparo na estrutura constitucional. **A aplicação indistinta de parâmetros entre regimes distintos desconsidera a autonomia normativa dos Estados e a diversidade institucional dos Tribunais,** além de comprometer a coerência jurídica na análise das parcelas remuneratórias.



Cumprir observar que **os servidores estão submetidos ao teto constitucional** previsto no art. 37, XI da Constituição Federal, o que delimita o conjunto de suas remunerações. Esse limite reforça a distinção entre os regimes e delimita o espaço de incidência das parcelas remuneratórias no âmbito das carreiras da Justiça Estadual.

4. HETEROGENEIDADE DE REGIMES DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA

A **organização das carreiras dos servidores da Justiça Estadual decorre da forma federativa de Estado adotada pela Constituição de 1988⁶**. A repartição de competências entre União e Estados, associada à autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário, impede que se trate a situação dos servidores estaduais nos mesmos termos aplicáveis à magistratura.

Enquanto os **magistrados se vinculam a uma estrutura nacional, fundada em regime de subsídio e em estatuto de abrangência nacional, os servidores da Justiça Estadual integram carreiras organizadas por leis estaduais e por atos normativos editados no âmbito de cada Tribunal**, observados os parâmetros constitucionais gerais. Esse desenho institucional encontra fundamento, entre outros dispositivos, nos arts. 18, 25, 37, 39, 96, II, e 99 da Constituição Federal, que asseguram a **autonomia dos Estados**, disciplinam a administração pública, tratam dos **regimes jurídicos dos servidores** e conferem aos Tribunais iniciativa para propor a criação de cargos, a alteração da remuneração e a organização de seus serviços.

Os dados do CNJ evidenciam forte heterogeneidade entre os ramos do Judiciário.

Quadro 3. Indicadores selecionados (CNJ, 2024)

Indicador	Justiça Estadual	Justiça Federal	Justiça do Trabalho
Taxa de congestionamento (conhecimento)	72,8%	63,3%	43,2%
Remuneração média servidores	R\$ 9.792	R\$ 15.346	R\$ 14.663
Investimento em TI (% custeio)	8,1%	11,6%	12,4%

Elaboração própria. **Fonte:** CNJ. *Justiça em Números 2024*.

No caso dos servidores da Justiça Estadual, a disciplina jurídica das carreiras, dos vencimentos, das progressões, dos adicionais de qualificação, das gratificações e das funções comissionadas é estabelecida em legislação própria de cada unidade da federação. Essas normas resultam de processo legislativo regular, com iniciativa do Tribunal competente, apreciação pela Assembleia Legislativa e sanção do chefe do Poder Executivo estadual, o que

⁶ Viegas, R. R., Abrucio, F. L., Mongelós, S. A. A., & Dossiatti, D. D. (2024). *A Batalha entre Controle e Políticas Públicas: Decifrando a Paralisia Decisória na Administração Pública Brasileira*. Amanuense.



afasta a ideia de que se esteja diante de parcelas instituídas à margem do ordenamento. Ao contrário, trata-se de regimes jurídicos próprios, aprovados por meio de procedimento constitucionalmente previsto e compatíveis com a autonomia dos entes subnacionais e dos respectivos Tribunais.

A diversidade desses regimes não representa desvio em relação ao modelo constitucional, ela é consequência direta da estrutura federativa brasileira. **A Justiça Estadual concentra a maior parte da carga processual do país e opera em contextos distintos quanto à capacidade fiscal, à dimensão territorial, à distribuição das unidades judiciárias, ao nível de informatização e à organização do trabalho.**

Essas diferenças interferem na forma como cada Tribunal estrutura suas carreiras e distribui seus recursos humanos. Por essa razão, a tentativa de impor leitura uniforme a situações jurídicas e institucionais distintas encontra limites objetivos. A transposição automática de entendimentos formulados para carreiras nacionais, ou para regimes regidos por subsídio, desconsidera a heterogeneidade normativa da Justiça Estadual e pode produzir incompatibilidades com leis estaduais em vigor, além de tensionar a autonomia administrativa dos tribunais.

Essa heterogeneidade aparece também nos dados empíricos. O relatório *Justiça em Números 2024*⁷ mostra que a proporção entre servidores e magistrados varia de forma expressiva entre os Tribunais estaduais, o que indica diferenças relevantes na capacidade de apoio técnico e administrativo à atividade jurisdicional⁸. Em 2023, o Tribunal de Justiça do Tocantins registrou 3,3 servidores por magistrado, o Tribunal de Justiça de São Paulo apresentou 5,6, e o Tribunal de Justiça de Roraima alcançou 8,2. Essas variações não são marginais. Elas afetam a organização das unidades, o volume de apoio disponível aos gabinetes e secretarias, a divisão interna do trabalho e a capacidade de resposta administrativa dos tribunais. Em um contexto como esse, a formulação de parâmetros homogêneos de gestão, sem consideração das condições materiais e institucionais de cada estado, tende a produzir diagnósticos incompletos e soluções inadequadas.

A fragmentação também se manifesta na forma de composição da força de trabalho. Os dados apresentados pelo CNJ indicam que, ao longo do tempo, **houve redução no número de cargos efetivos providos no Judiciário brasileiro, ao mesmo tempo em que cresceram os vínculos não permanentes, em especial terceirizações e estágios**⁹. Embora esse movimento não se restrinja à Justiça Estadual, ele afeta diretamente sua organização e assume feições distintas conforme a unidade federativa.

Em 2010, havia 245.729 cargos efetivos providos, em 2023, esse número caiu para 229.588. No mesmo período, o percentual de vacância permaneceu elevado, oscilando entre 14,5% e 20%. Paralelamente, o número de terceirizados praticamente dobrou entre 2009 e 2023, e o número de estagiários cresceu 53,6%. Esses dados indicam alteração na composição da força de trabalho e sugerem substituição parcial de vínculos efetivos por formas mais flexíveis de contratação. Na Justiça Estadual, esse processo precisa ser lido à luz das capacidades fiscais e administrativas de

⁷ Conselho Nacional de Justiça. (2024). *Justiça em números 2024*. CNJ.

⁸ Conselho Nacional de Justiça. (2024). *Justiça em números 2024*. CNJ.

⁹ Conselho Nacional de Justiça. (2024). *Justiça em números 2024*. CNJ.



cada estado, o que reforça, novamente, a inadequação de soluções uniformes descoladas do contexto federativo.

A comparação entre regimes estaduais e estruturas concretas de pessoal mostra, portanto, que a análise da remuneração, da carreira e da gestão dos servidores da Justiça Estadual não pode ser dissociada do desenho constitucional brasileiro. A autonomia federativa não é elemento lateral nesse debate. Ela condiciona a existência de estatutos diversos, de modelos próprios de progressão funcional, de formatos distintos de ocupação de funções comissionadas e de arranjos variados de distribuição de pessoal¹⁰. Ignorar esse dado compromete a consistência jurídica da análise e reduz a capacidade de compreender o funcionamento real da Justiça Estadual.

5. ESTRUTURA DA FORÇA DE TRABALHO E MUDANÇAS NA COMPOSIÇÃO DOS VÍNCULOS NA JUSTIÇA

A análise da estrutura de pessoal da Justiça Estadual deve ser compreendida no contexto mais amplo da organização do Poder Judiciário brasileiro, no qual se observa a coexistência de servidores efetivos, vínculos temporários e formas indiretas de contratação. Os dados do relatório *Justiça em Números 2024* indicam que a força de trabalho auxiliar do Judiciário alcançou 229.588 pessoas, destes 152.688 distribuídas entre terceirizados, estagiários, conciliadores, voluntários e outros vínculos não permanentes¹¹.

Desse total, 51,5% correspondem a terceirizados e 35,8% a estagiários, o que significa que a maior parte da força de trabalho auxiliar não integra carreiras efetivas. Essa configuração revela alteração na forma de composição do quadro funcional, com ampliação de vínculos mais flexíveis em detrimento da ocupação de cargos públicos providos por concurso.

Quadro 4. Composição da força de trabalho auxiliar do Judiciário (2023)

Tipo de vínculo	Percentual
Terceirizados	51,5%
Estagiários	35,8%
Conciliadores	7,3%

Elaboração própria. **Fonte:** CNJ. *Justiça em Números 2024*.

¹⁰ Viegas, R. R., Abrucio, F. L., Mongelós, S. A. A., & Dossiatti, D. D. (2024). *A Batalha entre Controle e Políticas Públicas: Decifrando a Paralisia Decisória na Administração Pública Brasileira*. Amanuense.

¹¹ Conselho Nacional de Justiça. (2024). *Justiça em números 2024*. CNJ.



Esse movimento se torna mais evidente quando se observa a evolução histórica dos cargos efetivos, que podem variar de Tribunal para Tribunal. Entre 2010 e 2023, o número de cargos providos no Judiciário brasileiro caiu de 245.729 para 229.588, mantendo-se ao longo do período taxas de vacância entre 14,5% e 20%¹². Ao mesmo tempo, o número de terceirizados praticamente dobrou desde 2009, e o de estagiários cresceu mais de 50%.

Quadro 5. Evolução da força de trabalho no Judiciário (2010–2023)

Indicador	2010	2023
Cargos efetivos providos	245.729	229.588
Vacância	~15%–20%	~15%–20%
Terceirizados	Base 2009	~2x maior
Estagiários	Base 2009	+53,6%

Elaboração própria. **Fonte:** CNJ. *Justiça em Números 2024*.

Esse conjunto de dados indica **mudança na estratégia de gestão de pessoal**. A redução relativa do quadro efetivo, combinada com o crescimento de vínculos não permanentes, altera a composição da força de trabalho e interfere na organização das atividades administrativas e de apoio jurisdicional.

Quadro 6. Evolução de indicadores da força de trabalho no Judiciário brasileiro (2009/2023)

Indicador	Situação	Situação em 2023	Variação
Cargos efetivos providos	245.729 (2010)	229.588	Redução
Percentual de vacância	entre 14,5% e 20%	entre 14,5% e 20%	Patamar elevado
Número de terceirizados	base 2009	aproximadamente o dobro em 2023	Crescimento expressivo
Número de estagiários	base 2009	+53,6% em 2023	Crescimento

Elaboração própria. **Fonte:** CNJ. *Justiça em Números 2024*.

¹² Conselho Nacional de Justiça. (2024). *Justiça em números 2024*. CNJ.



O mostra a **redução relativa dos vínculos permanentes** e a expansão de formas de contratação não estáveis ao longo do período.

No âmbito da Justiça Estadual, essa dinâmica assume particular relevância em razão da sua posição no sistema judicial. Esse ramo concentra a maior parte da carga processual e reúne a maior proporção de servidores efetivos, mas apresenta menor percentual de servidores alocados em funções administrativas em comparação com outros ramos. Em 2023, **apenas 17% dos servidores da Justiça Estadual estavam na área administrativa**, enquanto a Justiça Eleitoral registrava 47% e a Justiça do Trabalho e a Justiça Federal apresentavam percentuais intermediários¹³.

Essa distribuição indica diferenças na organização interna do trabalho e na alocação de recursos humanos. A menor presença de servidores em atividades administrativas pode implicar sobrecarga nas unidades jurisdicionais e limitar a capacidade de planejamento, coordenação e gestão.

Quadro 7. Percentual de servidores na área administrativa por ramo

Ramo da Justiça	% na área administrativa
Justiça Estadual	17%
Justiça Federal	22%
Justiça do Trabalho	25%
Justiça Eleitoral	47%

Elaboração própria. **Fonte:** CNJ. *Justiça em Números 2024*.

Outro elemento relevante diz respeito às funções comissionadas e cargos em comissão. Em 2023, o Judiciário contava com 131.127 funções comissionadas e cargos em comissão, dos quais 80,4% eram ocupados por servidores efetivos¹⁴. Embora esse dado indique predominância de servidores de carreira nessas posições, a distribuição dessas funções varia significativamente entre Tribunais e ramos, e permanece a possibilidade de ocupação por indivíduos sem vínculo efetivo.

A existência de cargos comissionados não vinculados à carreira, associada à ampliação da terceirização, introduz variações nos padrões de organização do trabalho e na estrutura administrativa dos tribunais. Essas diferenças devem ser analisadas em conjunto com a

¹³ Conselho Nacional de Justiça. (2024). *Justiça em números 2024*. CNJ.

¹⁴ Conselho Nacional de Justiça. (2024). *Justiça em números 2024*. CNJ.



autonomia institucional de cada unidade da federação e com as estratégias adotadas localmente para gestão de pessoal.

6. DISTORÇÕES REMUNERATÓRIAS NA JUSTIÇA BRASILEIRA

A análise da estrutura remuneratória da Justiça brasileira mostra a existência de diferenças significativas entre magistrados e servidores, tanto em termos de valores médios quanto na composição das parcelas recebidas. No caso da Justiça Estadual, esses dados devem ser compreendidos à luz da organização institucional do Judiciário, na qual a definição de remuneração, a distribuição de recursos e a estrutura de benefícios são influenciadas por decisões internas dos próprios Tribunais, no exercício de sua autonomia administrativa e financeira.

De acordo com o relatório *Justiça em Números 2024*, a remuneração média dos magistrados da Justiça Estadual, em 2023, foi de R\$ 32.160, sem os chamados “penduricalhos”, enquanto a remuneração média dos servidores foi de R\$ 9.792¹⁵. Essa diferença não se limita a níveis distintos de responsabilidade funcional, mas expressa um padrão de distribuição de recursos que varia de forma relevante entre carreiras e entre unidades da federação.

Quadro 8. Remuneração média mensal (Justiça Estadual, 2023)

Categoria	Remuneração média
Magistrados	R\$ 32.160 (sem parcelas não submetidas ao teto)
Servidores	R\$ 9.792

Elaboração própria. **Fonte:** CNJ. *Justiça em Números 2024*.

Os dados apresentados no quadro 8 e no gráfico 1 a seguir indicam dispersão relevante nos valores recebidos por magistrados nos Tribunais de justiça estaduais. Conforme o gráfico, há unidades da federação em que a média mensal para magistrados supera R\$ 80 mil, como Mato Grosso do Sul (85,7 mil) e Goiás (82,3 mil), enquanto outras se situam em patamares inferiores, ainda assim acima de R\$ 50 mil. A linha de referência do teto constitucional mostra que, em diversos casos, **os valores médios ultrapassam esse limite, o que sugere incidência recorrente de parcelas não submetidas ao teto.**

Essa leitura é compatível com os dados agregados, que indicam que aproximadamente **um terço dos magistrados apresentou remuneração bruta média mensal acima de R\$ 70 mil no período analisado.** Adicionalmente, observa-se que a maior parte dos magistrados recebeu

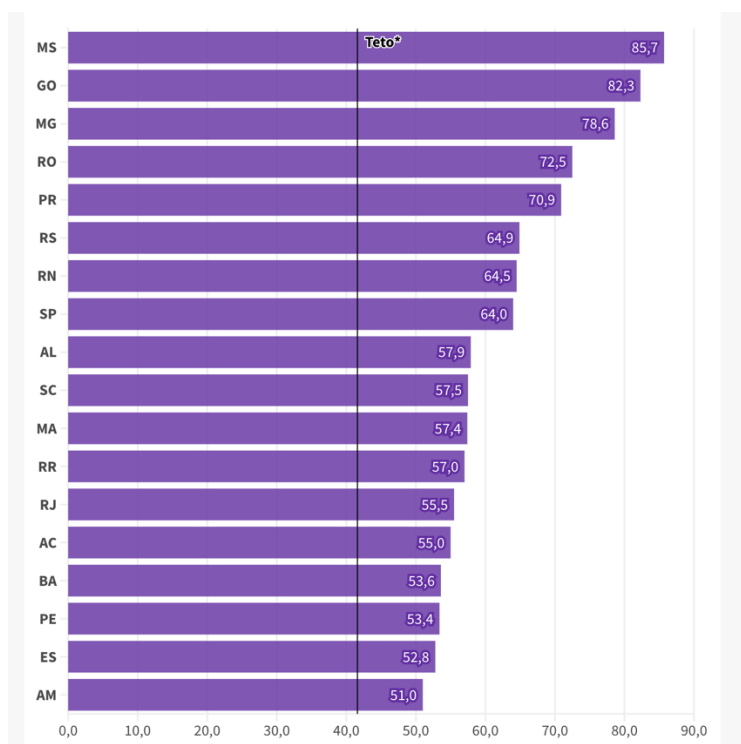
¹⁵ Conselho Nacional de Justiça. (2024). *Justiça em números 2024*. CNJ.



valores acumulados acima do teto ao longo do ano, com parcela relevante superando montantes elevados em termos absolutos.

A análise desses dados, no entanto, encontra restrições decorrentes de inconsistências e lacunas nas bases disponíveis. Há casos de ausência de informações individualizadas, divergências entre dados reportados ao CNJ e aqueles divulgados nos portais institucionais, conforme aponta a **Transparência Brasil** (2024), além de registros incompletos em determinados períodos¹⁶. Essas limitações reduzem a comparabilidade entre tribunais e restringem a avaliação mais precisa da distribuição remuneratória.

Gráfico 1. Salário bruto médio mensal pago por cada TJ a magistrados em R\$ (2023)



Fonte: Transparência Brasil (2024).

Quando comparados aos dados médios apresentados no quadro, observa-se diferença expressiva entre magistrados e servidores da Justiça Estadual. Enquanto a remuneração média dos magistrados real em unidades da federação supera R\$ 80 mil, a dos servidores foi de R\$ 9.792¹⁷. A combinação entre essa diferença estrutural e a incidência de parcelas que ampliam a

¹⁶ Transparência Brasil. (2024). *Percentual de divulgação de remunerações no painel do CNJ*.

¹⁷ Conselho Nacional de Justiça. (2024). *Justiça em números 2024*. CNJ.



remuneração dos magistrados contribui para a ampliação do distanciamento entre as categorias no interior do Judiciário.

Levantamento recente do **Movimento Pessoas à Frente** em parceria com a **República.org**¹⁸ indica que o Brasil apresenta volume expressivo de pagamentos acima do teto constitucional no setor público, notadamente no Judiciário. No período compreendido entre agosto de 2024 e julho de 2025, esses valores ultrapassaram **R\$ 20 bilhões**, concentrados em aproximadamente **1,34% das pessoas, considerando ativos e inativos**. Trata-se de montante equivalente ao volume de recursos anunciado pela União, em 2025, para expansão e modernização de serviços nas áreas de saúde e educação, o que permite dimensionar a magnitude fiscal do fenômeno.

No âmbito específico do sistema de justiça, dados sistematizados pela **Plataforma Justa** indicam que, em 2024, o gasto total atingiu **R\$ 93,2 bilhões**, considerando Tribunais, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas em **22 estados e no Distrito Federal**¹⁹. Desse total, cerca de **67% foram destinados ao pagamento de pessoal**, o que mostra a predominância das despesas remuneratórias na composição do orçamento dessas instituições.

A leitura conjunta desses dados indica que a estrutura de gastos do sistema de justiça está fortemente associada à **folha de pagamento, com participação relevante de parcelas que extrapolam o teto constitucional, que não são destinadas aos servidores**. Todos os estudos realizados e matérias veiculadas até na grande imprensa mostram como **orçamento público é drenado para uma minoria de pessoas no interior dessas estruturas, com poder sobre o orçamento, no caso dos Tribunais de Justiça, os desembargadores e juízes, não os servidores, embora estes em número bem maior de pessoas e fundamentais para o funcionamento do Judiciário**.

Esses elementos devem ser considerados na análise da organização remuneratória e da alocação de recursos no âmbito da Justiça Estadual.

Decisões recentes no âmbito do **Supremo Tribunal Federal** têm tratado do controle de pagamentos acima do teto constitucional, com base no art. 37, XI, da Constituição Federal. Em uma dessas decisões, o **ministro Flávio Dino** determinou a suspensão de parcelas retroativas e gratificações que resultavam em valores superiores ao limite constitucional, indicando que o teto possui aplicação direta e não admite afastamento por meio da classificação de verbas como indenizatórias ou vantagens pessoais²⁰.

No mesmo sentido, o **ministro Gilmar Mendes** tem proferido decisões voltadas à contenção de mecanismos que ampliam a remuneração por meio de efeitos cumulativos ou da criação de parcelas acessórias sem base legal específica²¹. Essas decisões têm como fundamento a

¹⁸ Guedes-Reis, S. (2025). *Benchmark internacional sobre teto salarial no setor público*. Movimento Pessoas à Frente & República.org

¹⁹ Plataforma Justa. (2025). *Orçamento do sistema de justiça*.

²⁰ Supremo Tribunal Federal. (2026, fevereiro 19). *STF proíbe a criação de novos “penduricalhos” que ultrapassem o teto constitucional no serviço público*.

²¹ Supremo Tribunal Federal. (2026, fevereiro 27). *STF determina cumprimento de decisões sobre verbas indenizatórias*.



observância da legalidade, da moralidade administrativa e dos limites impostos pela própria Constituição à atuação dos órgãos do sistema de justiça.

Importa destacar que **tais decisões incidem sobre estruturas remuneratórias associadas à magistratura, não se referindo ao regime jurídico dos servidores da Justiça Estadual**, cuja remuneração é definida por legislação própria e submetida diretamente ao teto constitucional. A distinção entre esses regimes é necessária para a correta interpretação do alcance das decisões e para evitar a aplicação indevida de seus efeitos a carreiras com fundamentos normativos distintos.

Essas posições indicam movimento de restrição à fragmentação da estrutura remuneratória, que, ao longo do tempo, permitiu a ampliação de valores por meio da incorporação de parcelas adicionais. A reafirmação do teto constitucional nesses termos busca limitar práticas que resultam em pagamentos acima do limite estabelecido, com impactos sobre a organização da folha de pagamento e sobre a gestão dos recursos públicos no âmbito do Judiciário.

A **recorrência de notícias sobre pagamentos acima do teto constitucional tem gerado reação negativa na opinião pública**, com registros frequentes de questionamentos sobre a utilização de recursos no sistema de justiça. Esse movimento contribui para a **erosão da confiança institucional e afeta a percepção sobre o serviço público como um todo**. Nesse contexto, torna-se relevante **distinguir as diferentes estruturas remuneratórias existentes no interior do Judiciário**. Os servidores da Justiça Estadual, embora submetidos a regime jurídico distinto, acabam sendo associados a práticas que não lhes são aplicáveis, o que reforça a necessidade de delimitação analítica e institucional entre as carreiras.

7. CONCLUSÕES

A análise desenvolvida ao longo deste estudo indica que a organização da Justiça Estadual deve ser compreendida a partir de três elementos interdependentes: i) a autonomia federativa que estrutura os regimes jurídicos dos servidores; ii) a heterogeneidade institucional entre Tribunais, e; iii) a concentração decisória no interior da governança do Judiciário.

Os dados apresentados mostram que **não há um padrão único de organização de carreiras, estrutura remuneratória ou gestão de pessoal na Justiça Estadual**. As diferenças entre unidades da federação se manifestam na composição da força de trabalho, nos níveis de remuneração, na distribuição de funções e na forma de utilização de vínculos não permanentes. Esse cenário decorre do desenho constitucional que atribui aos Estados e aos tribunais competência para dispor sobre sua organização administrativa e seus regimes jurídicos.



Quadro 9. Remuneração média mensal (Justiça Estadual, 2023)

Dimensão	Achados
Regime jurídico	Estruturas distintas entre magistratura e servidores da Justiça
Organização federativa	Falta de padronização entre Estados
Força de trabalho	Crescimento de vínculos não permanentes
Estrutura remuneratória	Diferenças expressivas entre carreiras (magistrados servidores)
Governança	Magistratura
Participação	Falta de servidores nos espaços de decisão

Elaboração própria.

Ao mesmo tempo, observa-se que **a estrutura de governança concentra decisões relevantes em órgãos compostos por magistrados, responsáveis pela definição de políticas de pessoal, organização administrativa e alocação de recursos**. Essa configuração institucional reduz a diversidade de perspectivas nos processos decisórios e limita a participação de outros segmentos que compõem o sistema de justiça, especialmente os servidores.

A análise dos **dados remuneratórios e orçamentários indica que a maior parte dos recursos do sistema de justiça está associada à folha de pagamento, com presença de parcelas que ultrapassam o teto constitucional em determinados casos. Esse fenômeno não se distribui de forma homogênea entre as carreiras e está concentrado em grupos específicos, não incluindo servidores da Justiça**, o que contribui para a ampliação das diferenças internas no Judiciário.

A falta de distinção analítica entre os regimes jurídicos da magistratura e dos servidores compromete a qualidade do debate público e institucional. A transposição de interpretações entre regimes distintos desconsidera a base constitucional que organiza essas carreiras e dificulta a compreensão das estruturas remuneratórias e administrativas da Justiça Estadual.

8. SUGESTÕES TÉCNICAS

A partir dos elementos apresentados, são indicadas as seguintes diretrizes para análise e aperfeiçoamento institucional:

1. Revisão da estrutura de governança da Justiça

A organização da governança administrativa do Poder Judiciário, tanto no âmbito dos Tribunais quanto no Conselho Nacional de Justiça, é caracterizada pela predominância de membros oriundos



61 3321 0242/5349



www.fenajud.org.br

da magistratura nos espaços de decisão. **Esse arranjo concentra competências relacionadas à definição de políticas de pessoal, à alocação de recursos, à organização administrativa e à disciplina interna no interior de um grupo homogêneo, com reduzida incorporação de perspectivas externas ou de outros segmentos que integram a estrutura da Justiça.**

Sugere-se a revisão da composição e do funcionamento dos órgãos de governança, com vistas à **ampliação da participação institucional**. Essa ampliação deve contemplar a inclusão de membros externos e de representantes de segmentos que compõem a força de trabalho do Judiciário, em especial os servidores, que respondem pela maior parcela das atividades operacionais e administrativas das instituições.

A incorporação dessas perspectivas nos processos decisórios tende a contribuir para maior pluralidade na formulação de diretrizes administrativas, para o aprimoramento dos mecanismos de supervisão institucional e para o alinhamento entre as decisões estratégicas e as condições efetivas de funcionamento das unidades judiciais, como mostram experiências internacionais.

2. Adequação da composição da força de trabalho às atribuições institucionais

Observa-se aumento da participação de terceirizados e estagiários na composição da força de trabalho do Judiciário, conforme indicado pelos dados do *Justiça em Números 2024*²². Essa tendência ocorre em paralelo à redução relativa de cargos efetivos providos e à manutenção de níveis de vacância ao longo do tempo.

Diante da natureza das atividades desempenhadas na Justiça Estadual, que **envolvem tratamento de informações sensíveis, acesso a dados sigilosos, análise de processos, elaboração de minutas e apoio direto à atividade jurisdicional**, recomenda-se que a composição da força de trabalho seja compatível com as exigências institucionais dessas funções.

A ampliação de vínculos não permanentes em atividades que demandam continuidade, qualificação técnica e responsabilidade institucional pode gerar riscos relacionados à segurança da informação, à padronização de procedimentos e à preservação da memória organizacional. Além disso, a rotatividade associada a esses vínculos tende a impactar a consistência operacional das unidades judiciais.

Nesse contexto, sugere-se:

- a) a **priorização do provimento de cargos efetivos para funções que envolvam acesso a informações processuais e dados sigilosos**, apoio técnico qualificado e atividades estruturais do Judiciário;
- b) a **delimitação clara das atribuições** passíveis de execução por terceirizados e estagiários, com restrição de acesso a dados sensíveis e atividades decisórias ou de apoio direto à jurisdição;

²² Conselho Nacional de Justiça. (2024). *Justiça em números 2024*. CNJ.



- c) o **fortalecimento de políticas de gestão de pessoal** que assegurem continuidade, qualificação e responsabilidade funcional no desempenho das atividades;
- d) o **monitoramento sistemático da composição da força de trabalho** pelos Tribunais e pelo Conselho Nacional de Justiça, com indicadores que permitam avaliar a relação entre vínculos, natureza das atividades e riscos institucionais.

A adequação entre a estrutura de pessoal e as atribuições institucionais constitui elemento relevante para o funcionamento do sistema de justiça, especialmente em contextos que envolvem garantia de direitos, integridade de informações e regularidade dos procedimentos jurisdicionais.

3. Reconhecimento da distinção entre regimes jurídicos remuneratórios

As análises e avaliações relativas à remuneração e à estrutura de carreiras no âmbito do Poder Judiciário devem **observar as diferenças constitucionais entre o regime de subsídio aplicável à magistratura, previsto no art. 39, §4º da Constituição Federal, e o regime remuneratório dos servidores da Justiça Estadual**, estruturado por vencimento básico e parcelas adicionais instituídas em legislação estadual específica. Trata-se de modelos jurídicos distintos, com fundamentos normativos próprios e inseridos em arranjos institucionais diferenciados.

Sugere-se que análises, interpretações normativas e decisões administrativas considerem essas distinções de forma expressa, evitando a transposição automática de parâmetros concebidos para o regime de subsídio a carreiras submetidas a regimes remuneratórios diversos. A aplicação indistinta de critérios entre regimes distintos desconsidera a autonomia federativa dos estados, compromete a coerência jurídica das análises e pode gerar injustiças e incompatibilidades com as legislações vigentes no âmbito dos Tribunais estaduais.

A falta dessa diferenciação tende a produzir efeitos assimétricos sobre os servidores, na medida em que decisões baseadas em regimes alheios à sua estrutura jurídica podem resultar em restrições indevidas a parcelas regularmente instituídas em lei. O reconhecimento explícito dessas diferenças constitui, portanto, condição para a consistência das análises e para a adequada delimitação das estruturas remuneratórias no âmbito da Justiça Estadual.

4. Alinhamento entre alocação de recursos e organização do trabalho

A análise da distribuição orçamentária no âmbito da Justiça Estadual deve considerar, de forma integrada, a relação entre a estrutura de pessoal, a carga de trabalho das unidades judiciais e os resultados institucionais observados. Os dados disponíveis indicam variações relevantes entre Tribunais quanto à composição da força de trabalho, à proporção entre servidores e magistrados, à distribuição de funções administrativas e aos níveis de gasto com pessoal, o que reforça a ausência de correspondência uniforme entre recursos alocados e demandas operacionais.

Sugere-se que a alocação de recursos seja orientada por critérios que articulem capacidade operacional, volume processual e organização interna do trabalho, de modo a permitir maior consistência na gestão de pessoal e na definição de prioridades administrativas. A consideração isolada de indicadores orçamentários, dissociada da estrutura efetiva das unidades



judiciais, limita a compreensão sobre o funcionamento do sistema e dificulta a avaliação da adequação dos recursos empregados.

A articulação entre esses elementos pode contribuir para o aprimoramento da gestão institucional, ao permitir a identificação de assimetrias na distribuição de pessoal, na utilização de vínculos não permanentes e na organização das atividades administrativas e jurisdicionais. O **alinhamento entre alocação de recursos e organização do trabalho constitui**, portanto, elemento relevante para a qualificação do uso do orçamento no âmbito da Justiça Estadual.

5. Delimitação do debate público sobre remuneração

A discussão sobre despesas com pessoal no âmbito do Poder Judiciário deve observar as **distinções existentes entre as carreiras e seus respectivos regimes jurídicos**, considerando as diferenças na estrutura remuneratória, nos fundamentos normativos e na organização de cada segmento. A falta dessa diferenciação compromete a qualidade do debate público e dificulta a compreensão das dinâmicas internas de alocação de recursos no sistema de justiça.

Sugere-se que análises, comunicações institucionais e formulações de políticas públicas **adotem recortes que distingam a magistratura dos servidores da Justiça Estadual, evitando a agregação de dados que não refletem a diversidade de regimes existentes**. A utilização de indicadores consolidados, sem discriminação entre carreiras, tende a produzir interpretações imprecisas sobre a composição das despesas e sobre os grupos efetivamente responsáveis por sua variação.

A **generalização de diagnósticos pode gerar efeitos reputacionais indevidos sobre segmentos que não participam das estruturas decisórias ou dos arranjos remuneratórios que concentram maior volume de recursos**. A delimitação adequada do debate constitui, portanto, condição para análises consistentes, para a formulação de diagnósticos aderentes à realidade institucional e para a qualificação da discussão pública sobre remuneração no Judiciário.

A consolidação desses elementos permite compreender a Justiça Estadual como um arranjo institucional marcado por diversidade normativa, diferenças organizacionais e concentração decisória. A consideração desses fatores é condição para análises consistentes sobre remuneração, gestão de pessoal e governança no âmbito do Judiciário.

Elisângela da Silva Paula

Coordenadora-Geral
FENAJUD

Rafael Rodrigues Viegas

Coordenador do Estudo
PhD Administração Pública e Governo
Professor e Pesquisador da FGV e ENAP, Consultor PNUD



61 3321 0242/5349



www.fenajud.org.br