



Notas

AVALIAÇÃO DE PROJETOS DE LEI

Edição Especial 132 - Maio de 2024

PEC do Quinquênio

Introdução

A PEC 10/2023 visa conceder um aumento automático de 5% da remuneração de magistrados e membros do Ministério Público a cada cinco anos, o chamado quinquênio. O texto prevê ainda que os aumentos concedidos a título de quinquênio não estarão limitados pelo teto salarial do servidor público, podendo chegar a até 35% da remuneração. Por exemplo, um magistrado que atualmente ganha o teto de R\$ 44,008.52, poderá receber aumentos de até 35%, ou seja, R\$15,402.98, o que levaria sua remuneração total à R\$ 59,411.50, ou quase 20 vezes a renda média de um trabalhador brasileiro em 2023, que foi de R\$ 3.110,00.¹

A proposta inicialmente concedia o adicional aos magistrados e procuradores, da ativa e aposentados. Todavia, diversas emendas apresentadas em meio à tramitação estendem o benefício para membros da Advocacia Pública da União, dos Estados e do Distrito Federal, membros da Defensoria Pública e ministros e conselheiros de Tribunais de Contas. Segundo o Governo Federal, a proposta traria um impacto anual de R\$ 40 bilhões², o suficiente para custear o programa Bolsa Família para cerca de 5 milhões de famílias. Na justificativa da PEC, argumenta-se que “não podemos permitir que bons magistrados vocacionados queiram sair das suas carreiras para irem para a iniciativa privada, para a política ou para o exterior porque a atividade da vocação deles deixou de ser atrativa.”³

Sumário Executivo

Essa nota técnica avalia a alegação de que as carreiras jurídicas estão deixando de ser atrativas.⁴ Primeiramente, os dados mostram que os magistrados e procuradores estão entre os mais ricos sob qualquer perspectiva. Ambos têm renda maior que 99.5% da população brasileira. Em 2023, seus rendimentos foram de 8,97 (procuradores) a 11,46 vezes (magistrados) a renda de um brasileiro médio. Essa disparidade ainda é enorme quando comparamos suas rendas com trabalhadores com qualificações similares, no setor privado. Magistrados ganham de 82 a 438% a mais, enquanto procuradores ganham de 43 a 321% a mais que profissionais da carreira jurídica com qualificações similares no setor privado, tais como advogados com doutorado e ao menos 10 anos de experiência.

Em segundo lugar, mostra-se que a renda dos magistrados vem aumentando significativamente desde 2017, o que torna duvidosa a alegação de que há uma “precarização” da profissão. Magistrados e procuradores manteriam-se entre os 10% mais ricos do Brasil mesmo que seus salários fossem reduzidos em R\$10 mil por mês.

¹ Segundo dados da *Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios-Contínua*, publicada pelo IBGE.

²<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2024/04/24/entenda-o-que-e-a-pec-do-quinquenio-o-impacto-nas-contas-publicas-e-a-discussao-no-senado.htm>

³<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9294857&ts=1714516210359&disposition=inline> (p. 5)

⁴ Toda menção aos magistrados e procuradores ao longo desta nota diz respeito aos magistrados e procuradores *federais*, mesmo quando não especificados.

Em terceiro lugar, à medida da disponibilidade de dados, mostra-se que a carreira jurídica do setor público é ainda extremamente competitiva, com crescimento do número de candidatos por vaga, e há pouca evidência para qualquer tipo de "fuga de cérebros".

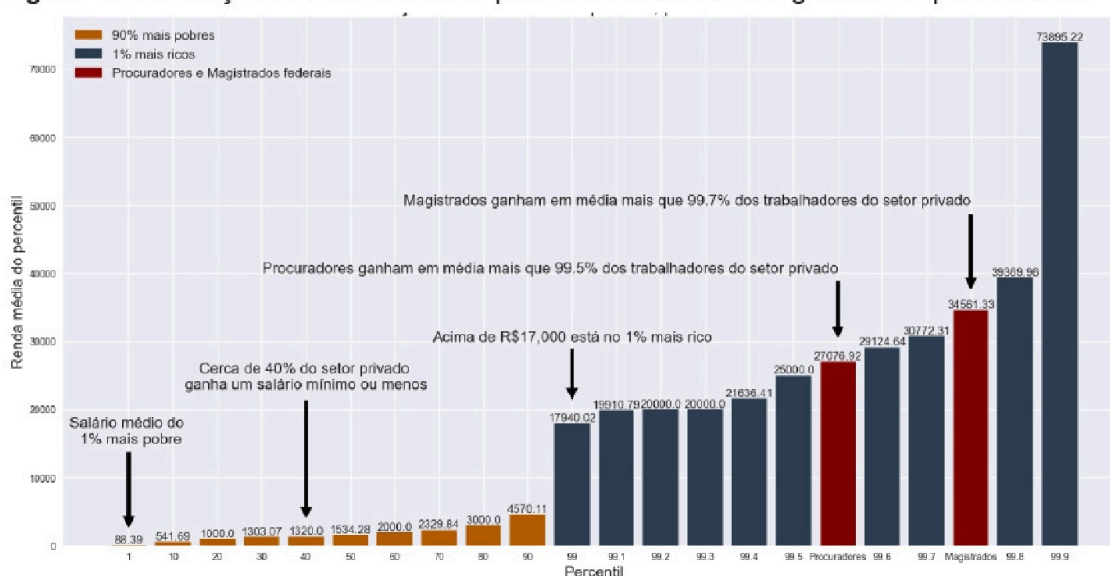
1. Quanto ganham os magistrados e procuradores federais?

Há uma grande literatura científica indicando que indivíduos na parte superior da distribuição de renda tendem a acreditar que são muito mais pobres do que eles realmente são.⁵ Ou seja, esses indivíduos têm um grande viés na percepção da sua própria renda relativa à população como um todo.

Isso parece se aplicar exatamente ao caso dos magistrados e procuradores federais. O gráfico abaixo demonstra a distribuição de renda dos trabalhadores do setor privado em 2023, utilizando microdados da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-Contínua* (PNAD-Contínua), publicada pelo IBGE. Em laranja, mostra-se a renda média do 1% mais pobre e de cada decil dos 10% aos 90% mais pobres. Em azul, mostra-se a renda média do 1% mais rico, em incrementos de 0.1% dos trabalhadores. Os dados de rendimentos líquidos dos procuradores federais vêm do *Portal da Transparência do Ministério Público Federal*, enquanto o dos magistrados federais vêm do *Painel de Remuneração dos Magistrados*, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça.

Enquanto 40% da população brasileira ganha cerca de um salário mínimo ou menos, é necessário um salário de ao menos R\$17.000 para entrar no seletor grupo do 1% mais rico. O mais impressionante, todavia, é que precisa-se adicionar outros dez mil reais para chegarmos ao salário médio dos procuradores federais, ou dobrá-lo, no caso do salário médio dos magistrados federais. Com efeito, procuradores federais são, em média, mais ricos que 99.5% dos trabalhadores do setor privado, enquanto magistrados federais são mais ricos que 99.7% dos mesmos trabalhadores.

Figura 1. Distribuição de renda do setor privado e salários de magistrados e procuradores



⁵ Ver, por exemplo, Cruces, Perez-Truglia, e Tetaz (2013) e Fernández-Albertos e Kuo (2018).

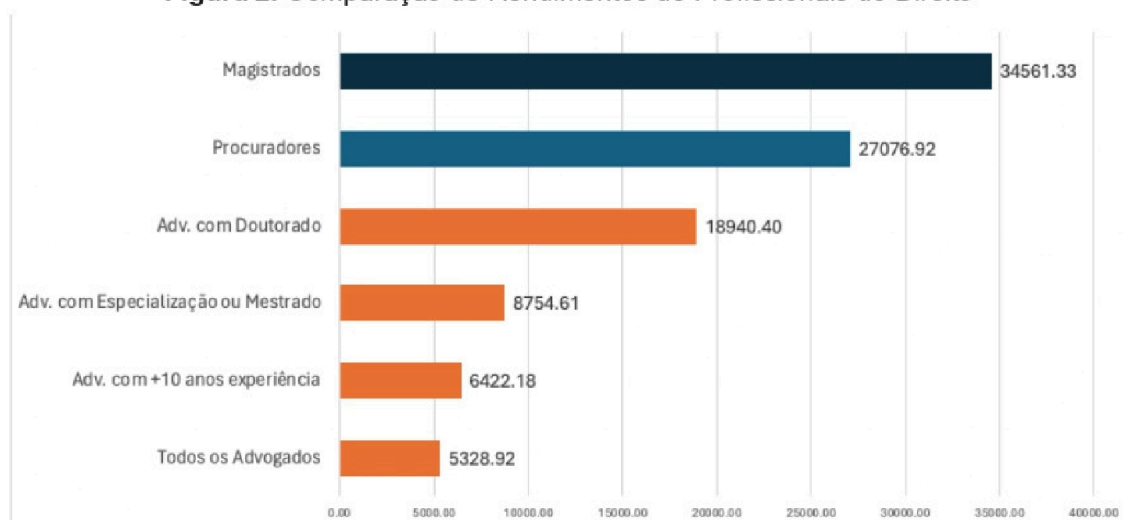
Nota: Dados para magistrados e procuradores federais. Fontes: Painel de Remuneração dos Magistrados - Conselho Nacional de Justiça; Portal da Transparência - Ministério Público Federal; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-Contínua (PNAD-Contínua) - IBGE.

A comparação com o trabalhador médio do setor privado, no entanto, tem seus problemas. Em média, membros do judiciário e do ministério público federal são mais qualificados e têm maior nível de escolaridade que o cidadão comum. É de se esperar que seus salários sejam, naturalmente, maiores.

Mesmo assim, o descompasso entre os salários entre carreiras jurídicas no setor público e privado é muito grande. A **Figura 2** compara os salários de magistrados e procuradores federais com o de advogados do setor privado, usando dados de 2023. Em relação à média de todos os advogados, procuradores federais ganham 5.1 vezes mais e magistrados federais quase 6.5 vezes mais.

Resultados similares são obtidos se comparamos as carreiras públicas do direito com advogados com 10 ou mais anos de experiência na área, ou que tenham especialização ou mestrado. Mesmo quando comparamos com o mais seletivo grupo de escolaridade, qual seja, os advogados que tenham doutorado no setor privado, é difícil explicar o prêmio salarial do setor público federal.

Figura 2. Comparação de Rendimentos de Profissionais do Direito



Fontes: Painel de Remuneração dos Magistrados (Federais) - Conselho Nacional de Justiça; Portal da Transparência - Ministério Público Federal; Advogados: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-Contínua (PNAD-Contínua) - IBGE.

Para ter estimativas mais precisas de diferenças salariais entre as carreiras jurídicas do setor público e privado, calculamos o chamado prêmio salarial: a diferença de salários não explicada por características observáveis dos trabalhadores. Para tal, podemos utilizar a técnica estatística de *matching*.

A intuição é bastante simples: queremos fazer um "pareamento" de trabalhadores que sejam idênticos em termos de gênero, idade, experiência, localização, escolaridade, mas um deles

segue carreira do direito no setor público (grupo de tratamento), e outro no setor privado (grupo de controle).⁶

Em seguida, comparamos o salário de cada indivíduo do setor público com o trabalhador do setor privado que têm as características mais próximas (chamados "vizinhos"). Neste caso, escolhemos o seu primeiro vizinho mais próximo, ou a média entre seus dois ou três vizinhos mais próximos.

Os resultados, disponíveis na **Tabela 1**, têm grande significância estatística e estimam um prêmio salarial entre R\$ 3728 e R\$ 3997. Isto é, mesmo comparando dois trabalhadores idênticos da área jurídica, o trabalhador do setor público ganha cerca de 4 mil reais a mais, algo que é tido como uma diferença "inexplicável" em termos econômicos.

Tabela 1. Resultados de *Matching*: Prêmio Salarial do Setor Público (Carreiras do Direito)

| Matching | 1º Vizinho mais próximo | Dois vizinhos mais próximos | Três vizinhos mais próximos | Obs. |
|-------------------------------|-------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-------|
| Prêmio (em R\$) | R\$3728,81*** | R\$3996.90*** | R\$3755.24*** | 5,499 |
| Erros Padrão de Abadie-Imbens | (774,866) | (583,131) | (505,822) | |

O conjunto de dados acima nos leva a crer que é improvável que procuradores e magistrados estariam deixando a carreira pública para ir para a iniciativa privada, pelo simples fato que *não existem muitos empregos na iniciativa privada que paguem mais do que um procurador ou magistrado tipicamente recebe*. Qualquer exemplo do contrário seria mera evidência anedótica, não respaldada pelos dados mais precisos e robustos da PNAD-Contínua.

Além disso, carreiras no setor privado estão inerentemente sujeitas a riscos que inexistem no setor público, graças à instituição da estabilidade. Assim como toda relação de risco-retorno, deveríamos esperar que os salários do setor privado fossem (tudo o mais constante) *maiores* que os do setor público, justamente para compensar o maior risco. A estabilidade por si só oferece uma enorme vantagem financeira e, portanto, nossas estimativas de prêmio salarial são claramente um limite inferior dessa relação em termos econômicos.

Por fim, a **Tabela 2** demonstra o valor médio por empregado do Poder Judiciário (diversos ramos) e Ministério Público Federal e, a título de comparação, do Executivo Federal, em 2023. Essa conta considera a Despesa Total com Pessoal Ativo dividida pelo número de trabalhadores ativos. Usando dados do *DataJud*, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça, do Portal da Transparência do Ministério Público Federal e do Paineis Estatístico de Pessoal do Ministério da Economia, calcula-se os seguintes valores de gasto por servidor. Ela revela que as despesas médias mais altas da administração pública são precisamente as do Ministério Público Federal, em primeiro lugar, seguidos do Poder Judiciário Federal, nos ramos da Justiça do Trabalho e Justiça Federal.

⁶ Usamos o algoritmo de Mahalanobis para "parear" observações ao longo das seguintes variáveis: gênero, cor/raça, idade, experiência, horas trabalhadas, código da ocupação, localidade e tamanho do domicílio.

Tabela 2. Despesa com Pessoal Ativo e Custo Médio por Empregado Ativo

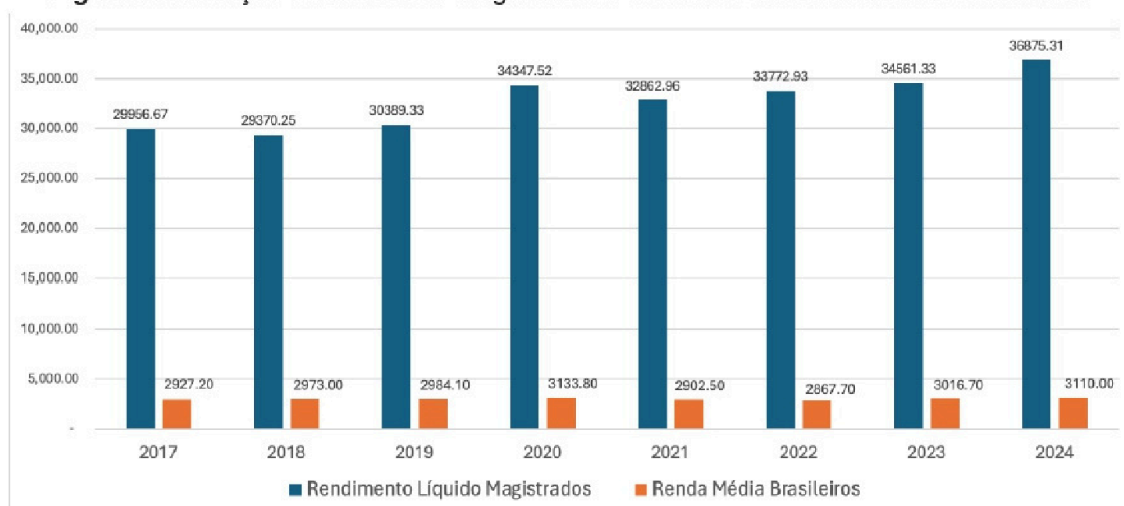
| Ramo | Despesa com Pessoal Ativo | Número Total de Empregados Ativos | Custo Médio Anual por Empregado Ativo | Custo Médio Mensal por Empregado Ativo |
|--|---------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|--|
| Ministério Público Federal | 3,021,976,121.06 | 10,094 | 299,383.41 | 24,948.62 |
| Justiça Eleitoral | 5,027,610,657.73 | 36,400 | 138,121.17 | 11,510.10 |
| Justiça Estadual | 51,688,126,466.58 | 297,881 | 173,519.38 | 14,459.95 |
| Justiça Federal | 9,661,564,931.77 | 39,284 | 245,941.48 | 20,495.12 |
| Tribunais Superiores | 2,469,478,024.55 | 11,923 | 207,118.85 | 17,259.90 |
| Justiça do Trabalho | 14,959,969,056.48 | 52,030 | 287,525.83 | 23,960.49 |
| Poder Judiciário Federal (menos Militar) | 32,119,278,872.16 | 139,637 | 230,019.83 | 19,168.32 |
| Poder Judiciário - Total | 83,929,945,036.08 | 438,419 | 191,437.75 | 15,953.15 |
| Executivo Federal (Pessoal Civil) | 101,031,830,553.48 | 570,426 | 177,116.45 | 14,759.70 |

Fontes: Portal da Transparência, Ministério Público Federal; *DataJud*, Conselho Nacional de Justiça; Painel Estatístico de Pessoal, Ministério da Economia. Todos os dados são para o ano de 2023.

2. Há uma precarização da carreira nos últimos anos?

Ao contrário de possíveis alegações acerca de suposta precarização das carreiras do judiciário, magistrados federais vêm percebendo aumentos consistentemente ao longo dos últimos anos. Entre 2017 e 2024, o salário dos magistrados cresceu 23%, enquanto a renda média dos brasileiros cresceu meros 6%, segundo dados da PNAD-Contínua.

Figura 3. Evolução da Renda da Magistratura Federal e Renda Média dos Brasileiros



Fontes: Painel de Remuneração dos Magistrados (Federais) - Conselho Nacional de Justiça; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-Contínua (PNAD-Contínua) - IBGE.

Infelizmente, não existem dados públicos oficiais compilados para todos os concursos públicos. Como alternativa, compilamos dados disponibilizados pela plataforma *Olho na Vaga*⁷ para os concursos de carreira jurídica federal que apontam que a demanda por

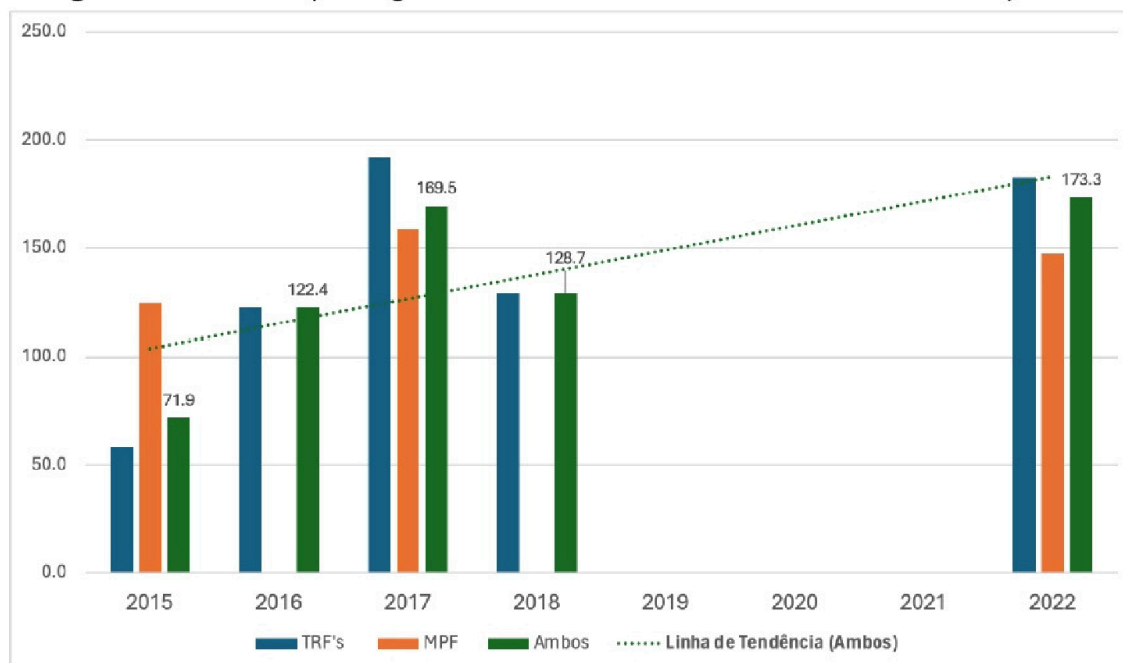
⁷ <https://olhonavaga.com.br/>

cargos no judiciário continua extremamente em alta. Dados para os concursos para Procurador da República entre 2015 e 2022 somaram mais de 26.019 inscritos para 180 vagas, ou 144.5 candidatos por vaga, em média.

Os dados para concursos para os cargos de juiz federal e juiz federal substituto nos Tribunais Regionais Federais (TRFs) demonstram similar interesse elevado, com mais de 72.600 inscritos para 586 vagas entre 2015 e 2023, uma média de 123.9 candidatos por vaga. Os dados para ambos os cargos são resumidos na **Figura 4**. É imprescindível destacar que a linha de tendência mostra que o interesse por estes concursos vem *aumentando* ao longo dos últimos anos.

Ademais, recentemente o Exame Nacional da Magistratura atraiu cerca de 40 mil inscritos, enquanto um concurso para juiz substituto do TRF-1 acumulou quase 7 mil inscritos para apenas uma vaga.⁸

Figura 4. Candidatos por Vaga: Concursos de Juiz Federal e Procurador da República



Fonte: Portal Olho na Vaga

3. Há evidências de uma "fuga de cérebros"?

Para responder a essa questão, usamos dados do *2º Censo do Poder Judiciário*, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça. Em especial, focamos na porcentagem de magistrados federais que relatam terem prestado concurso para sair da magistratura. Se considerarmos os tribunais eleitorais, federais, superiores e os do trabalho, bem como os conselhos de

⁸ <https://www.conjur.com.br/2023-jul-21/mil-candidatos-disputam-vaga-juiz-federal/>

justiça, apenas 13% dos respondentes relatam ter prestado concurso para sair da magistratura.

No entanto, esse dado merece algumas considerações. Primeiro, a pergunta não esclarece *quando* esses magistrados federais prestaram algum outro concurso. Segundo, não permite saber se foram efetivamente aprovados e se, caso fossem, deixariam de fato a magistratura. Terceiro, tampouco sabemos o *motivo* da sua decisão. Portanto, é impossível atribuir sua saída a qualquer tipo de insatisfação salarial. Se os dados abaixo são relevantes de alguma forma, eles sugerem que esse motivo raramente é importante. Dados acerca da vacância de cargos do 2º Censo do Poder Judiciário também apontam que 93% dos cargos da magistratura federal estão atualmente providos.

Por último, é crucial frisar que estes magistrados estão prestando um *concurso público*, ou seja, ainda estariam trabalhando na administração pública. Quando um trabalhador decide voluntariamente mudar de cargo, acreditamos que essa é uma decisão que aumenta a eficiência como um todo, já que ele vê sua segunda opção como superior. Gastos que tentam impedir a migração de trabalhadores para outras funções onde eles se enxergariam como mais produtivos criam distorções arbitrárias e alimentam a ineficiência da máquina pública.

Ainda que os dados do Censo do Poder Judiciário não permitam saber com precisão quantos magistrados efetivamente saem após prestarem concurso para outra área, uma pesquisa do Poder Judiciário de Santa Catarina sugere que a rotatividade dos cargos é extremamente baixa. Ainda mais, ela sugere que a maioria dos exonerados escolheram deixar seus cargos por motivos outros, que insatisfação profissional ou salarial.

Os dados vêm do Painel de Ingressos e Desligamentos do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. A primeira evidência contra a suposta fuga de cérebros é que o número de ingressos é ao menos 5 vezes maior que o número de desligamentos voluntários.

Além de catalogar o número de ingressos e desligamentos entre 2017 e 2022, a pesquisa pergunta aos exonerados o motivo do desligamento. A Tabela 3 mostra que em qualquer um dos anos, menos de 0,5% da força de trabalho pediu seu desligamento.

Tabela 3. Exonerações a Pedido e Força de Trabalho, Poder Judiciário de Santa Catarina

| Ano | Força de Trabalho | Exonerações | % da Força de Trabalho |
|------|-------------------|-------------|------------------------|
| 2018 | 13207 | 49 | 0.371% |
| 2019 | 13053 | 38 | 0.291% |
| 2020 | 13053 | 34 | 0.260% |
| 2021 | 13785 | 37 | 0.268% |
| 2022 | 13094 | 64 | 0.489% |

Fontes: Força de Trabalho - *DataJud* (Conselho Nacional de Justiça); Exonerações - Painel de Ingressos e Desligamentos (Poder Judiciário de Santa Catarina).

Mais importante, todavia, é o motivo de desligamento. Entre 2018 e 2023, apenas 2.69% dos desligados relataram insatisfação salarial e apenas 1.35% relataram insatisfação salarial como motivo do desligamento. Ou seja, entre 2018 e 2023, apenas 3 servidores entre mais

de 13.000 servidores ativos relataram ter deixado o cargo por insatisfação salarial. Com efeito, esse é o motivo *menos* comum entre todos os relatados, conforme a **Tabela 4**.

Tabela 4. Motivos de desligamento, Poder Judiciário de Santa Catarina.

| Motivo do Desligamento (2018-2023) | % dos respondentes |
|--|---------------------------|
| Outro | 63.30 |
| Desejo de viver outras experiência profissionais | 20.88 |
| Mudança da residência para outro estado ou país | 7.41 |
| Insatisfação profissional | 2.69 |
| Dedicação exclusiva aos estudos | 2.36 |
| Dedicação exclusiva à família | 2.02 |
| Insatisfação salarial | 1.35 |

Fonte: Painel de Ingressos e Desligamentos (Poder Judiciário de Santa Catarina).

Apesar de referirem-se apenas ao Poder Judiciário de Santa Catarina, é plausível acreditar que esses dados são representativos (e portanto podem ser extrapolados) para o poder judiciário como um todo, à medida que o TJ-SC assemelha-se à média dos outros tribunais em uma série de indicadores de satisfação contidos no Censo do Poder Judiciário.

Conclusão

Essa nota técnica avalia o argumento da PEC 10/2023 que alega que a carreira jurídica federal está se tornando pouco atrativa e sugere que membros do judiciário e Ministério Público Federal estariam saindo de suas funções para o setor privado. As evidências apontam justamente o contrário, por pelo menos dois motivos.

Primeiro, demonstra-se que a remuneração das carreiras jurídicas do setor público são altas, colocando, por exemplo, a remuneração média dos procuradores federais acima de 99.5% do setor privado, e a dos magistrados federais acima de 99.7% do setor privado. Este dado sugere que é muito pouco provável que magistrados e procuradores federais transacionem no setor privado em busca de melhores salários pelo simples fato que não há trabalhos suficientes que poderiam oferecer melhores condições salariais, especialmente quando consideramos que estes precisariam abrir mão de sua estabilidade.

Em segundo lugar, não há evidências de qualquer "precarização" ou "sucateamento" da carreira nos últimos anos. Os salários de magistrados federais cresceram bastante acima da remuneração média do setor privado, e o interesse por concursos públicos federais para a magistratura e ministério público têm crescido significativamente nos últimos anos. Outros dados disponíveis para uma parcela do judiciário também apontam que menos de 0.5% pedem seu desligamento. Entre estes, "insatisfação salarial" é o motivo menos citado para o desligamento.

***Nota técnica elaborada por João Pedro Bastos, economista, doutorando em Economia Aplicada pela Texas Tech University e fellow do Free Market Institute**

Referências

Cruces, G., Perez-Truglia, R., & Tetaz, M. (2013). Biased perceptions of income distribution and preferences for redistribution: Evidence from a survey experiment. *Journal of Public Economics*, 98, 100-112.

Fernández-Albertos, J., & Kuo, A. (2018). Income Perception, Information, and Progressive Taxation: Evidence from a Survey Experiment. *Political Science Research and Methods*, 6(1), 83–110. doi:10.1017/psrm.2015.73

