Justa remuneração no serviço público federal brasileiro: escassez, reconhecimento e equidade*

Fair compensation in the Brazilian federal public service: scarcity, recognition, and equity

*Silvia Regina Siqueira Loureiro***
*Marlon Carvalho de Sousa Rocha****

RESUMO

Identificar o conteúdo do direito fundamental à justa remuneração em ampla gama de material bibliográfico, estatístico e jornalístico coletado para esta pesquisa qualitativa viabiliza o delinear de um panorama da complexa interação, no serviço público federal brasileiro, do trinômio justiça, remuneração e trabalho. Se, no plano ideal, justa remuneração é

* Artigo recebido em 6 de dezembro de 2023 e aprovado em 26 de abril de 2024. DOI: https://doi.org/10.12660/rda.v283.2024.90395.

** Pós-doutorado em andamento na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) (2024). Doutorado pela Universidade de León (Espanha) e mestrado pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (SP). Professora de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), graduação e mestrado em direito. E-mail: silvia.loureiro@ufmt.br.

*** Mestrando em direito pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Professor da Faculdade de Direito Fasipe-Cuiabá. Analista judiciário da Justiça do Trabalho e atual diretor-geral do Tribunal Regional do Trabalho de Mato Grosso. E-mail: marlonrocha@trt23.jus.br.

sinônimo de reconhecimento, a escassez do mundo real escancara o custo dos direitos e impõe limites às aspirações da pessoa que trabalha. Assim, este artigo, pela ótica do método dedutivo, analisou se a remuneração do servidor público federal é justa, inclusive mediante comparativo com os salários da iniciativa privada, com o objetivo de responder se essa massa salarial tem o potencial de inviabilizar a contratação de políticas públicas definidas, considerando pressupostos de democracia, pelo farol constitucional da equidade.

PALAVRAS-CHAVE

direito financeiro — direitos fundamentais — serviço público federal — escassez — justiça remuneratória

ABSTRACT

To identify the content of the fundamental right to fair remuneration in a wide range of bibliographic, statistical, and journalistic material collected for this qualitative research enables the delineation of a panorama of the intricate interaction, in the Brazilian federal public service, among the trio of justice, remuneration, and labor. If, in the ideal realm, fair remuneration is synonymous with recognition, the scarcity of the real world exposes the cost of rights and imposes limits on the aspirations of individuals engaged in work. Thus, this article, from the perspective of the deductive method, analysed whether the remuneration of the federal public servant is fair, including through a comparative review with salaries in the private sector, with the objective of determining if this wage mass has the potential to hinder the implementation of defined public policies, considering assumptions of democracy, by the constitutional beacon of equity.

KEYWORDS

financial law — fundamental rights — federal public service — scarcity — salary justice

1. Introdução

O trinômio justiça, remuneração e trabalho exige, para pleno entendimento de sua interação possível no caso do serviço público federal (SPF),

compreensão sobre as perspectivas da escassez e da equidade. Os limites definidos nas leis orçamentárias evidenciam o plano da escassez. Já os debates políticos para justa e adequada alocação desses recursos, sob as diretrizes da Constituição de 1988 (CF/88), o da equidade.

Em estudo de 2019, o Banco Mundial (BM) apontou a existência de suposta diferença remuneratória de até 96% em favor dos servidores federais na comparação aos equivalentes privados (EP).[1] Nesse contexto, busca-se responder: os padrões remuneratórios do SPF são compatíveis com o direito fundamental à justa remuneração?

Como hipóteses, vislumbra-se que a remuneração do SPF pode não ser compatível com essa norma jurídica e que esse possível *gap* público-privado seja causador de insuficiência de recursos para execução das políticas públicas.

O objetivo geral, por conseguinte, é investigar se a remuneração praticada no SPF tem potencial gerador de desigualdade social ilegítima. Como objetivos específicos, pretende-se delimitar o conteúdo do direito fundamental à justa remuneração; estabelecer comparativo entre a remuneração do SPF e dos EP; e analisar se a massa salarial do SPF compromete a execução das políticas públicas constitucionalmente definidas.

A partir do método dedutivo e abordagem qualitativa, o método de pesquisa direciona-se à revisão de teses; dissertações; artigos científicos, revisados por pares, obtidos nas plataformas do Periódico Capes, SciELO, *Google Academics* e nesta revista; livros técnicos; estudos econômicos de entidades relevantes; dados estatísticos dos Portais de Transparência; legislação coletada nas *homepages* do Planalto, da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT); e material jornalístico, para contextualização temática das observações empíricas enunciadas.

A discussão e os resultados estão articulados em três seções. Na primeira, delineia-se panorama sobre o direito fundamental à justa remuneração. Na segunda parte, estabelece-se comparativo entre a remuneração do SPF e dos EP; na terceira seção, debruça-se sobre aspectos do orçamento da União, para verificar o impacto das remunerações do SPF sobre a execução das políticas públicas.

---

[1] BANCO MUNDIAL. Quanto o Brasil gasta com o funcionalismo público? [Infográfico]. 2019. Disponível em: https://www.worldbank.org/pt/news/infographic/2019/10/09/brazil-wage-bill-report-public-sector. Acesso em: 25 set. 2023.

2. A justa remuneração no bloco constitucional de 1988

Conceito que evoca sentidos estudados pela economia, administração, psicologia, entre outras ciências sociais aplicadas, a justa remuneração também é objeto do direito. Com fundamento principiológico na dignidade da pessoa humana, essa norma tem seu núcleo intangível no salário mínimo (SM) e vincula-se a um dos estratos psicológicos mais fundamentais: o sentir-se pessoalmente realizado pela contribuição à coletividade.[2]

Sowell pondera que a remuneração é "um conjunto de incentivos para que todos trabalhem ou potencialmente trabalhem, e um conjunto de restrições sobre os empregadores para que estes não utilizem o recurso escasso da mão de obra como foi feito nos dias da União Soviética". Para Sowell, infere-se, a remuneração pode ser qualificada como justa se fixada em observância à tríade oferta, demanda e produtividade.[3]

Pelo prisma do reconhecimento,[4] o ser humano tende a qualificar a própria remuneração como injusta e, pela ótica da escassez,[5] quando chamado a remunerar o trabalho alheio tende a sentir-se injustiçado, em manifestações subjacentes de desconforto. A observação empírica de fatos históricos[6-7] sustenta que confundir abundância com escassez e justiça com injustiça é comum, soando utópico cogitar da eliminação destas no tecido social.[8]

---

2 SANDEL, Michael J. *A tirania do mérito*: o que aconteceu com o bem comum?. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020. p. 352-354.

3 SOWELL, Thomas. *Economia básica*: um guia de economia voltado ao senso comum. 5. ed. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017. p. 265.

4 HONNETH, Axel. Trabalho e reconhecimento: tentativa de uma redefinição. *Civitas: revista de ciências sociais*, v. 8, n. 1, p. 46-67, 2008. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/4321. Acesso em: 12 out. 2023. DOI: 10.15448/1984-7289.2008.1.4321.

5 LEITE, Fabricio do Rozario Valle Dantas. O gasto público na estratégia institucional: direitos fundamentais no jogo dos afetos e da escassez. *Revista de Direito Administrativo*, v. 282, n. 2, p. 163-188, 2023. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/89348. Acesso em: 2 nov. 2023. DOI: https://doi.org/10.12660/rda.v282.2023.89348.

6 ESTADÃO. *Ronaldo rebate críticas por comer bife folhado a ouro avaliado em R$ 9 mil*: "Pode ser inspirador". 5 dez. 2022. Disponível em: https://www.estadao.com.br/esportes/futebol/ronaldo-rebate-criticas-por-comer-bife-folhado-a-ouro-avaliado-em-r-9-mil-pode-ser-inspirador. Acesso em: 12 nov. 2023.

7 "Em outubro de 2008, o presidente George W. Bush pediu 700 bilhões de dólares ao Congresso para socorrer os maiores bancos […] Pouco depois […] algumas das companhias, agora com o auxílio de recursos públicos, estavam agraciando seus executivos com milhões de dólares em bônus. O caso mais ultrajante envolveu o American International Group (AIG) […] resgatada […] a companhia pagou 165 milhões […] em bônus a executivos […] 73 funcionários receberam bônus de 1 milhão de dólares ou mais […].", cf. SANDEL, Michael. *Justiça*: o que é fazer a coisa certa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 22-24.

8 Aristóteles, Smith, Keynes, Kant, Marx, Rawls, Nozick e outros teorizaram a esse respeito e podem ser estudados a partir das obras de: SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009; Sandel, *Justiça*, *op. cit.*

Sowell alerta, ainda, que o justo alberga ideias contraditórias e viabiliza a sustentação de inúmeras falácias, algumas capazes de eleger governos,[9] alerta que induz à reflexão sobre o senso comum crítico de que esportistas,[10] CEOs,[11] entre outras carreiras,[12] recebem remunerações elevadas demais, sobretudo se comparadas à média salarial brasileira (R$ 2.394,00 mensais em outubro/2023).[13]

Construir esses sentidos técnicos sobre o justo e o injusto depende de diálogo social permanente, amplo e democrático, com foco sobretudo, como ensina Sen, nas injustiças manifestas e olhar voltado ao desenvolvimento humano.[14] É nesse espaço da controvérsia que o jurista deve atuar para construir sentidos adequados para os termos vagos, pois a ciência social aplicada tem o dever de esclarecer temas complexos.

2.1. O princípio da justa remuneração na administração pública

A partir de Ávila,[15] Silva[16] e Neves,[17] pode-se afirmar que princípios são normas jurídicas autônomas capazes de influenciar a atuação do legislador, dos agentes da lei e dos sujeitos de direito, aptos a concretizar, mediata ou imediatamente, direitos subjetivos de natureza fundamental.

---

9 SOWELL, Thomas. *Fatos e falácias da economia*. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 7-8.

10 MOREIRA, João Ricardo. *Forbes divulga lista dos atletas mais bem pagos do mundo*. São Paulo, 2 maio 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/esportes/forbes-divulga-lista-dos-atletas-mais-bem-pagos-do-mundo-confira-a-lista. Acesso em: 12 nov. 2023.

11 CNN. *Saiba quem são os nove CEOs que ganharam mais de US$ 100 milhões em 2022*. São Paulo, 5 jul. 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/saiba-quem-sao-os-nove-ceos-que-ganharam-mais-de-us-100-milhoes-em-2022. Acesso em: 12 nov. 2023.

12 MENDES, Diego. *Veja as profissões mais bem remuneradas em 2023, segundo pesquisa.* São Paulo, 23 out. 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/veja-as-profissoes-mais-bem-remuneradas-no-mercado-de-trabalho-brasileiro-em-2023. Acesso em: 12 nov. 2023.

13 BRASIL. IBGE. *Sidra*: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua — divulgação mensal. 2023. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadcm/tabelas. Acesso em: 25 out. 2023.

14 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

15 ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

16 SILVA, Virgílio Afonso. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, p. 607-630, 2003. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2003-RLAEC01-Principios_e_regras.pdf. Acesso em: 6 nov. 2023.

17 NEVES, Marcelo. *Entre Hidra e Hércules*: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

Com efeito, embora tendo como apropriada a ponderação de Dworkin de que princípios não brotam da "decisão particular de um poder legislativo ou tribunal, mas na compreensão do que é apropriado, desenvolvida pelos membros da profissão […] ao longo do tempo",[18] tem-se que as fontes primárias de normatividade têm sido base principal para certificar a existência dessa espécie de norma jurídica, tese bem esclarecida por Neves.[19]

Nesse sentido, ao ver que a norma da justa remuneração[20] está explicitada no art. 23 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, nas Convenções 95 (art. 4º, item II) e 131 (art. 2º) da OIT, no Protocolo de San Salvador (art. 7º), adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, integrando o bloco da CF/88,[21] tem-se por inegável seu *status* de direito fundamental concebido como norma do tipo princípio,[22] porquanto estruturado, pelo legislador, para servir ao "balizamento e a construção ou reconstrução de regras"[23] que comporão a cláusula remuneratória dos liames entre trabalhadores e empregadores.[24]

A relação jurídica entre servidores e Estado, por exemplo, apesar de sujeita a regime jurídico de direito público, é, em essência, relação de trabalho. Em amplo sentido, o Estado é pessoa jurídica que emprega e, portanto, deve cumprir as Convenções da OIT e demais normas de direito internacional que regulam o trabalho humano.

Admitida, entretanto, a vagueza dessa espécie de disposição normativa, deve-se atentar que a Lei nº 13.655/2018[25] incorporou 10 novos dispositivos ao sistema jurídico, arts. 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito

---

[18] DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 64.

[19] Neves, *Entre Hidra e Hércules*, *op. cit.*, p. 112-120.

[20] Também é referida no art. 766 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e na Lei nº 9.279/1996 (art. 91, § 2º), esta diretamente aplicável à administração pública (art. 93).

[21] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. *Recurso Extraordinário nº 466343-1*. Relator: ministro Cezar Peluso. Brasília, 3 dez. 2008. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444. Acesso em: 26 set. 2023.

[22] Não se desconhece o potencial caráter dúplice das disposições de direito fundamental cf. ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 141-144; e a existência de normas híbridas descritas por Neves, *Entre Hidra e Hércules*, *op. cit.*, p. 106-112.

[23] Neves, *Entre Hidra e Hércules*, *op. cit.*, p. 103.

[24] Essa lógica também se aplica ao servidor público no que diz respeito à interação que envolve servidores, por meio de suas associações sindicais, e poderes constituídos no processo legislativo.

[25] SANTOS, Welder Queiroz; MAIA, Grhegory Paiva Pires Moreira. Segurança jurídica, transformações no direito administrativo e deveres da administração pública implementados pela Lei nº 13.655/2018. *Revista de Direito Administrativo*, v. 280, n. 3, p. 93-120, 2021. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/85149. Acesso em: 2 nov. 2023. DOI: 10.12660/rda.v280.2021.85149.

Brasileiro, passando a refutar o discricionarismo decisório,[26] vedando que autoridades invoquem, à moda do "pamprincipiologismo",[27] normas sem densidade.

Pode-se afirmar que nosso sistema jurídico passou a desprezar o valor de decisões estatais[28] que se apoiem em valores jurídicos abstratos sem enunciar suas consequências práticas, tornando, ainda, obrigatória a modulação de efeitos quando "interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado" (art. 23) seja estabelecida. A respeito, Santos e Maia ponderam:

> Essa necessidade de fundamentação das decisões administrativas, controladoras e jurisdicionais é garantia do cidadão inerente ao estado democrático de direito. […] Busca-se, portanto, barrar o discurso "que se vale de lugares-comuns (topois) e fórmulas consagradas pelo uso", para assim proteger o administrado, controlado, jurisdicionado. […].[29]

Nesse contexto, é dever da academia densificar o princípio da justa remuneração e viabilizar sua operabilidade, por se tratar de direito fundamental.

Logo, por abranger o vínculo jurídico-administrativo, o legislador está obrigado a deferir remuneração justa às carreiras do SPF; ao administrador a prover condições adequadas para o exercício do trabalho; ao julgador a salvaguardar a estrita observância do sistema jurídico, quando acionado.[30]

Lado outro, a eficácia horizontal dos direitos fundamentais obriga o servidor a acatar padrões remuneratórios módicos, pois a folha de pessoal do poder público não pode esgotar os escassos recursos disponíveis e inviabilizar, por exemplo, a proteção direta e adequada aos economicamente vulneráveis e investimentos em infraestrutura catalisadores da riqueza nacional.

---

[26] Dworkin, *Levando os direitos a sério*, *op. cit.*, *passim.*

[27] STRECK, Lenio Luiz. Do pamprincipiologismo à concepção hipossuficiente de princípio: dilemas da crise do direito. *Revista de informação legislativa*, v. 49, n. 194, p. 7-21, abr./jun. 2012. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496574. Acesso em: 31 out. 2023.

[28] Também as decisões do Legislador não mais podem ser tomadas sem considerar as consequências práticas das leis aprovadas.

[29] Santos e Maia, Segurança jurídica, transformações no direito administrativo e deveres da administração pública implementados pela Lei nº 13.655/2018, *op. cit.*, p. 108.

[30] Outro aspecto a ser considerado pelo Judiciário é a vedação de deferimento de equiparações remuneratórias, com base em ideais de igualdade, na forma da Súmula Vinculante nº 37: "Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia".

2.2. Dignidade da pessoa humana, salário mínimo, justiça social e custo dos direitos

Conceito consagrado a partir da metafísica dos costumes de Immanuel Kant, o princípio da dignidade da pessoa humana obriga Estados, organizações internacionais, empresas, demais entidades e indivíduos a respeitarem o ser humano como fim em si mesmo, respeito que difere de outras formas de interação[31] e pretende atribuir a máxima efetividade possível aos direitos fundamentais.

A alta força normativa das normas jurídicas ancoradas na dignidade das pessoas potencializa o inevitável dilema, dados os limites orçamentários decorrentes do custo desses direitos, das escolhas trágicas que as priorizações impõem ao gestor público. Em termos de instrumentos para efetivação, uns (segurança patrimonial, por exemplo) têm o potencial de custo muito mais elevado que outros (liberdade de expressão).[32]

A dignidade humana, como princípio central do sistema jurídico, requer consideração equivalente aos direitos fundamentais, com a necessidade de um debate democrático para estabelecer prioridades. No contexto da remuneração no SPF, é essencial refletir sobre a dignidade do servidor diante das necessidades coletivas e do papel do Estado em atendê-las.

Mendes propõe que a gestão eficaz de pessoal no setor público deve focalizar na efetiva necessidade dos serviços estatais, priorizar qualidade aos usuários ao menor custo possível e restringir a concessão de privilégios,[33] assim entendidas as benesses irrazoáveis, de caráter não instrumental, inacessíveis aos trabalhadores em geral.

É inegável, todavia, que uma sociedade estabelecida em bases democráticas almeja "garantir oportunidades razoáveis para todos e […] assegurar

---

[31] "[…] O respeito kantiano é diferente do amor. É diferente da empatia. É diferente da solidariedade e do companheirismo. Essas razões para se importar com as outras pessoas estão relacionadas com quem elas são. Amamos nossos cônjuges e os membros da nossa família e temos empatia com as pessoas com as quais nos identificamos. […] O respeito kantiano […] é o respeito pela humanidade em si […] Isso explica por que a violação do respeito de uma pessoa por si mesma é tão condenável […]. "(Sandel, *Justiça*, *op. cit.*, p. 203-204).

[32] HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos*: por que a liberdade depende dos impostos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

[33] MENDES, Marcos. A política de pessoal do governo federal. *In*: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansuelto. *Finanças p*úblicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 62-63.

que ninguém caia abaixo de um piso mínimo decente",[34] o SM do art. 7º, IV, da CF/88, destinado a prover moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social.

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) estima[35] que o SM necessário para atender a CF/88 em outubro/2023 é de R$ 6.210,11,[36] valor quase cinco vezes maior que o SM vigente, de R$ 1.320,00.

Alcançar esse patamar estimado pelo Dieese, ainda que o SM seja reconhecido como instrumento de justiça social no sentido proposto por Faria,[37] é objetivo utópico. Em ambiente de liberdade econômica, Florenzado esclarece que o "mercado não vai pagar ao trabalhador mais do que ele adiciona à produção" […].[38]

A fixação do SM deve ser cuidadosamente avaliada quanto aos impactos no empreendedorismo, nas finanças públicas e na redução da pobreza. Um valor muito elevado pode prejudicar pequenos negócios e levar a déficits na seguridade social, enquanto um valor abaixo do mínimo vital pode contribuir para o aumento da miséria. O equilíbrio é crucial para evitar consequências nefastas.[39]

Apesar de a Súmula Vinculante nº 16 do Supremo Tribunal Federal (STF) consagrar a garantia apenas do SM nominal, os dados oficiais revelam que apenas uma mínima parte do SPF (4,25%) recebe remuneração marcadamente inferior ao SM ideal estimado pelo Dieese:

---

[34] Holmes e Sustein, *O custo dos direitos*, *op. cit.*, p. 186.

[35] DIEESE. *Metodologia da pesquisa nacional da cesta básica de alimentos*. São Paulo, 15 jan. 2016. Disponível em: https://www.dieese.org.br/metodologia/metodologiaCestaBasica2016.pdf. Acesso em: 12 nov. 2023.

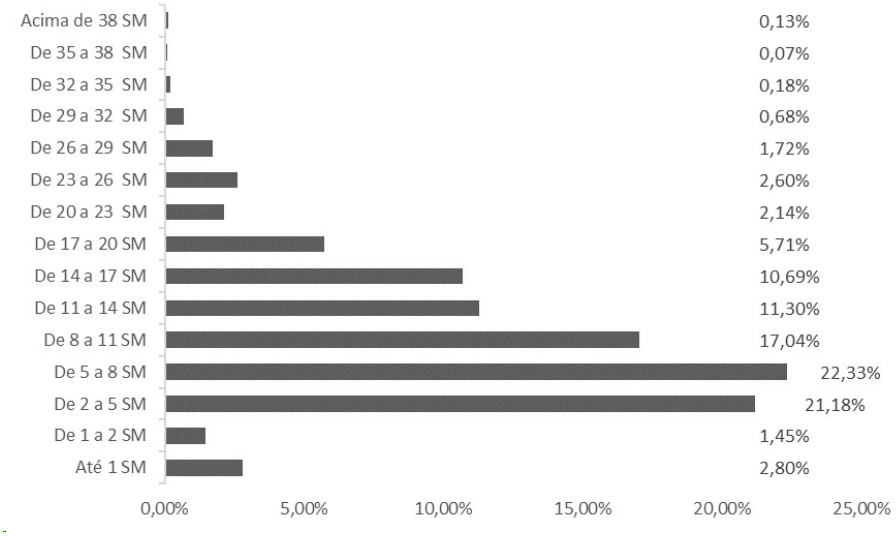
[36] DIEESE. *Salário mínimo nominal e necessário*. Série histórica. Disponível em: https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html. Acesso em: 12 nov. 2023.

[37] A justiça social destina-se à "redução das desigualdades […] ampliação da cidadania política", cf. FARIA, José Eduardo. O Judiciário e os direitos humanos e sociais: notas para uma avaliação da justiça brasileira. *In*: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 97.

[38] FLORENZADO, Vincenzo Demetrio. Justiça social, mínimo social e salário mínimo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 42, n. 165, p. 47, jan./mar. 2005. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/165/ril_v42_n165_p39.pdf. Acesso em: 30 nov. 2023.

[39] FOGUEL, N. Miguel *et al*. *The impacts of the minimum wage on the labor market, poverty and fiscal budget in Brazil*. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4974/1/DiscussionPaper_108.pdf. Acesso em: 13 out. 2023.

Gráfico 1
Percentuais de distribuição remuneratória do SPF, por faixas do SM, em out. 2023



Fonte: Elaboração dos autores, a partir de dados do MG.[40]

Apesar de Hayek teorizar que a ideia de justiça social é uma miragem incompatível com a liberdade individual que, quando se estende além das facilidades a serem, por outras razões, obrigações do Estado, abre espaço para autocracias,[41] é tema, como já sustentado, que não pode ser desconsiderado pelo direito. Ao revés, como propõe Alexy em abordagem alusiva à dignidade da pessoa humana, há pressupostos consensuais para, a partir do princípio da igualdade fática, delimitar padrões de dignidade humana racionalmente controláveis, mediante avaliações comparativas histórico-econômicas.[42]

Remunerar em patamares baixos demais pode levar ao esvaziamento dos quadros do Estado. Por outro lado, valores muito elevados ensejam sentimento de injustiça, podendo gerar, ainda, insuficiência para programas

[40] BRASIL. Ministério da Gestão. *Painel estatístico de pessoal*. Disponível em: http://painel.pep.planejamento.gov.br/. Acesso em: 25 nov. 2023.
[41] HAYEK, Friedrich. *Direito, legislação e liberdade*: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política. São Paulo: Visão, 1985.
[42] Alexy, *Teoria dos direitos fundamentais*, op. cit., p. 427-428.

de investimento social ou mesmo de infraestrutura[43] indispensável à prosperidade e à promoção da justiça social.

Logo, a compreensão adequada do tema justiça remuneratória passa por todos esses fatores e deve inexoravelmente considerar o custo dos direitos,[44] haja vista a tutela dos bens jurídicos exigir financiamento perene[45] de mecanismos eficazes para sua supervisão e concretização.

3. Remuneração no serviço público federal

A remuneração no SPF é estabelecida por um sistema complexo desde a CF/88, envolvendo diversas parcelas (vencimento, subsídio, gratificações por desempenho, indenizações etc.) e garantias (estabilidade, irredutibilidade de vencimentos, revisão geral anual etc.), destinadas a proteger a dignidade humana, promover a eficiência operacional e respeitar a moralidade.

Sowell pondera que a fixação de salários deve estar afastada de objetivos utópicos, como promover justiça, e atrelar-se à tríade objetiva da oferta, demanda e produtividade, essa entendida como o quanto determinado profissional pode gerar de ganhos para seu empregador, considerando fatores, tanto endógenos (como habilidades pessoais) quanto exógenos (por exemplo, deficiências estruturais nos fatores de produção, corrupção estatal, discriminação ilegítima etc.).[46]

A respeito dessa abordagem, no entanto, Katovich e Maia dissertam sobre a dificuldade prática em estimar a produtividade nos serviços públicos. Na amostra de seu abrangente estudo, de 1996 a 2014, apontam a alternância entre momentos de estabilidade e declínio de produtividade no trabalho e aumento ou estabilidade dos salários reais no setor público brasileiro, pressionados pelos altos níveis educacionais e de organização profissional dos servidores.[47] Não por outras razões, a folha da União alcançou centenas de bilhões de reais ao ano.

---

[43] BANCO MUNDIAL. *Um ajuste justo*: análise da eficiência e equidade do gasto Público no Brasil. 2017. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf. Acesso em: 13 out. 2023.

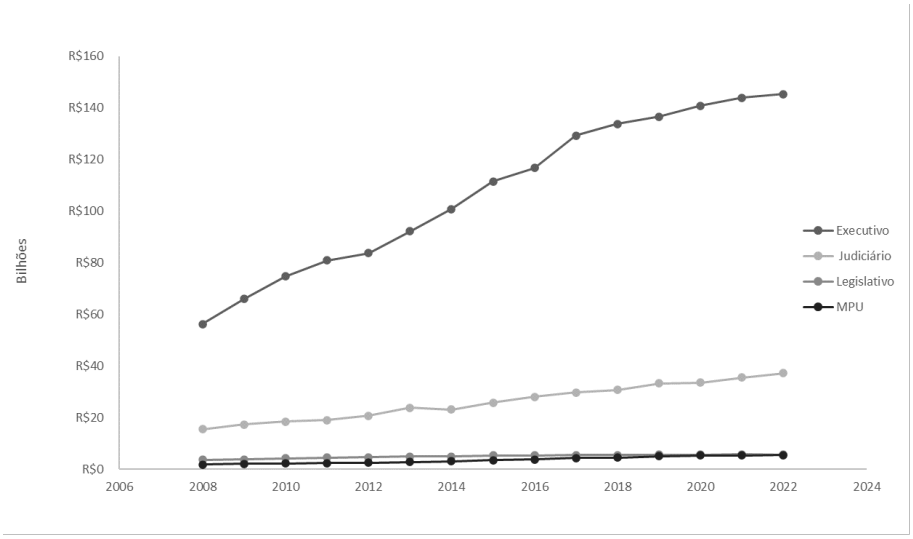
[44] Holmes e Sustein, *O custo dos direitos*, *op. cit.*, p. 40.

[45] Sowell, *Economia básica*, *op. cit.*, p. 42.

[46] *Ibid.*, p. 267.

[47] *"[…] the financial and information services and public services sectors saw stable or declining levels of labor productivity, accompanied by increasing or stable real wages.]…] Earnings increases in both*

Gráfico 2
Evolução total de despesas, com pessoal ativo do SPF, de 2008 a 2022



Fonte: Elaboração dos autores, a partir de dados do MG.[48]

Aliás, a regra relativa à remuneração do funcionalismo federal, segundo Mendes, tem sido caprichar em aumentos no ano eleitoral e fazer a folha minguar lentamente ao longo do mandato,[49] componente político que prejudica a confiança no Brasil.

O maior volume de despesas está concentrado no Executivo, com 564.999 servidores ativos.[50] O Judiciário, em segundo lugar, dispõe de 104.905 pessoas, entre magistrados (9.080) e servidores (96.472).[51] Considerados os

sectors may have resulted from persistently high returns to education, growing demand for qualified workers, and high levels of labor organization. As a result, the relative wage rose sharply for these sectors between 1996 and 2014. It is important to note that all analyses above should be interpreted with caution, due to the difficulty inherent in estimating absolute values of labor productivity for some sectors, particularly public services and real estate. […]", cf. KATOVICH, Erik S.; MAIA, Alexandre Gori. The relation between labor productivity and wages in Brazil. *Revista Nova Economia*, v. 28, n. 1, p. 30, jan. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/neco/a/QR5hfyMfL9c3gwQSGGcRyHD/?format=pdf&lang=en. Acesso em: 13 out. 2023: DOI: https://doi.org/10.1590/0103-6351/3943.

48 Brasil, *Painel estatístico de pessoal*, *op. cit.*

49 Mendes, A política de pessoal do governo federal, *op. cit.*, p. 72.

50 Dados referentes a 2022, cf. Brasil, *Painel estatístico de pessoal*, *op. cit.*

51 Dados referentes a 2022, cf. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números*. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/. Acesso em: 28 nov. 2023.

três Poderes e o Ministério Público da União, a União despendeu, de 2008-22, R$ 2,1 trilhões, o equivalente a 2,1% do PIB gerado no mesmo ciclo, R$ 95,5 trilhões, conforme estatísticas oficiais divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A situação socioeconômica nacional e a própria orientação política, inferida pelos resultados eleitorais desde a vigência da CF/88, revelam a visão popular majoritária em ver-se atendida mediante serviços estatais; logo, em consideração aos fatores oferta, demanda e produtividade, indaga-se: como avançar para consensualmente qualificar a remuneração paga pelo Estado empregador como justa?

3.1. Parâmetros constitucionais para fixação da remuneração do SPF

A CF/88 trata diretamente do tema "remuneração" em 50 dispositivos. A expressão "subsídio", que designa o modelo remuneratório devido, no geral, a altas autoridades e carreiras de Estado, encontra outras 48 menções. "Vencimentos", parcela componente da maior parte dos modelos de remuneração dos agentes administrativos, aparece outras seis vezes no texto constitucional. A referência normativa estende-se aos artigos 7º, incisos IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX; 37, incisos V, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XXII, §§ 7º a 16; 39, §§ 4º § 9º; 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

É no art. 39, § 1º, porém, que os parâmetros estão assertivamente concatenados para disciplinar que remuneração do SPF observe a (1) natureza do cargo efetivo, (2) seu grau de responsabilidade, (3) a complexidade de cada carreira, (4) os requisitos para a investidura e (5) as peculiaridades da função.

O piso para o SPF é o mesmo da iniciativa privada — o SM — e, diversamente do que nesta ocorre, há obrigatoriedade de observância a um teto remuneratório (TR), baseado no subsídio dos ministros do STF (art. 37, XI, da CF).[52]

Esse TR, porém, é duramente criticado por não abarcar parcelas indenizatórias. Estas, embora integrem o valor mensalmente percebido, não são qualificadas como remuneratórias, na medida em que, teoricamente, indenizam

[52] Há, ainda, uma espécie de subteto fixado no art. 37, XII, da CF.

despesas assumidas pelo agente estatal para efeito de viabilizar a execução de suas tarefas. Não se trata de privilégio do serviço público. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), por exemplo, disciplina que as diárias recebidas por viagens a serviço não se incorporam à remuneração, por serem despesas que o trabalhador se vê obrigado a assumir pelas peculiaridades da tarefa objeto do liame jurídico.[53] Logo, não parece não fazer sentido exigir que esse tipo de parcela esteja sujeito ao TR, obrigando o servidor a suportar despesas a que o empregador está, obviamente, obrigado.[54]

Atualmente, o TR é regulamentado pela Lei nº 8.852/1994 e é objeto do Projeto de Lei (PL) nº 6.726/2016,[55] como pretensa resposta ao que é vulgarmente tratado de "questão dos supersalários".[56] De acordo com estudo publicado pela Fundação Getulio Vargas (FGV), o custo médio anual por vínculo acima do teto avançou 270% entre 2000 e 2018; no entanto, observa-se tendência de queda nos três poderes: no Legislativo, desde 2010, e no Judiciário e no Executivo, desde 2015,[57] tendência que pode ser potencialmente revertida, para o Judiciário, com a recentíssima regulamentação da simetria com o Ministério Público.[58]

Referido PL aponta a quantidade de parcelas que não são tratadas como sujeitas ao TR,[59] pretendendo definir limites, à luz do razoável, para qualificar

---

[53] Cf. art. 457, § 2º da CLT.

[54] Sucede, porém, que diversas dessas parcelas pagas por segmentos estatais não deveriam receber essa qualificação de indenizatórias. O STF, na ADI nº 5.407, julgou a inconstitucionalidade de lei estadual que concedeu aos juízes mineiros "auxílio de aperfeiçoamento profissional", com a finalidade de "aquisição de livros jurídicos, digitais e material de informática, no valor anual de até metade do subsídio mensal, na forma de resolução do órgão competente do Tribunal de Justiça".

[55] CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 6.726*, de 14 de dezembro de 2016. Identifica, nos termos do § 11 do art. 37 da Constituição Federal, as parcelas não sujeitas ao limite remuneratório previsto no inciso XI do caput e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2121442. Acesso em: 15 nov. 2023.

[56] BARROS, Tadeu. *A imoralidade dos supersalários no serviço público*. 20 de jul. 2023. Disponível em: https://exame.com/brasil/a-imoralidade-dos-supersalarios-no-servico-publico/. Acesso em: 20 nov. 2023.

[57] NUNES, Wellington; TELES, José Mendes. A elite salarial do funcionalismo público federal: sugestões para uma reforma administrativa mais eficiente. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 26, n. 84, 2021. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/83013. Acesso em: 12 nov. 2023. DOI: 10.12660/cgpc.v26n84.83013.

[58] MARQUES, José et. al. Decisão sob Barroso provoca efeito cascata, e juízes conseguem novo benefício. *Folha de S.Paulo*, 13 nov. 2023. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/11/decisao-sob-barroso-provoca-efeito-cascata-e-juizes-conseguem-novo-beneficio.shtml. Acesso em: 25 nov. 2023.

[59] Nos termos do artigo 1º da mencionada lei, vê-se a diversidade de parcelas que podem compor a retribuição devida ao servidor público e estarem excluídas da incidência do teto, a título

como indenizatórias essas parcelas. Para exemplificar, auxílio-alimentação, auxílio-creche e indenização de transporte somente seriam consideradas indenizatórias até o limite de 3% do subsídio do ministro do STF. Já o ressarcimento de planos de saúde a 5% do mesmo limite.[60]

O objetivo explícito desse novo regulamento é evitar a burla ao TR, tendo em vista alguns órgãos exacerbarem na fixação dessas indenizações.[61] O implícito, e pode-se afirmar não intencional, diz respeito ao princípio da justa remuneração.

3.2. Avaliações do Banco Mundial sobre o caso brasileiro

Análises publicadas em 2019 pelo BM[62-63] sobre o caso brasileiro, apesar de não estabelecerem discussões explícitas sobre justiça remuneratória, buscam comparar a remuneração do setor público e privado. O BM aponta que o prêmio salarial do SPF, categoria que expressa a diferença entre salários públicos e privados para funções semelhantes, teria alcançado 96% entre 2012 e 2017.[64]

De acordo com o BM, o SPF possui quadro altamente qualificado e salários competitivos. Em 2019, 44% dos servidores ganhavam mais de R$ 10 mil mensais; 22% mais de R$ 15 mil e 11% mais de R$ 20 mil por mês.[65]

Os salários iniciais do SPF, consoante o BM, mostram-se, comparativamente, elevados ao setor privado que adota salários iniciais mais baixos.[66]

---

ilustrativo: diárias; ajuda de custo em razão de mudança de sede ou indenização de transporte; auxílio-fardamento; salário-família; décimo-terceiro salário; abono pecuniário resultante da conversão de até 1/3 (um terço) das férias; adicional ou auxílio natalidade; adicional ou auxílio funeral; adicional de férias, até o limite de 1/3 (um terço) sobre a retribuição habitual; adicional pela prestação de serviço extraordinário; adicional noturno; adicional por tempo de serviço; conversão de licença-prêmio em pecúnia; adicional de insalubridade etc.

60 Cf. artigo 2º, I, II e IX, do PL 6.726/2016.

61 NUNES, Angélica; CERQUEIRA, Laerte. *Auxílio-alimentação de promotores e procuradores do MPPB dobra e será de mais de R$ 3 mil*. 10 maio 2023. Disponível em:https://jornaldaparaiba.com.br/politica/conversa-politica/auxilio-alimetacao-procuradores-promotores-mppb/. Acesso em: 20 nov. 2023.

62 Banco Mundial, *Quanto o Brasil gasta com o funcionalismo público?* [Infográfico], *op. cit.*

63 BANCO MUNDIAL. *Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro*: o que os dados dizem? [estudo completo]. 2019. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/449951570645821631/pdf/Gest%C3%A3o-de-Pessoas-e-Folha-de-Pagamentos-no-Setor-P%C3%BAblico-Brasileiro-o-Que-Os-Dados-Dizem.pdf. Acesso em: 26 set. 2023.

64 *Ibid.*, p. 14.

65 *Ibid.*, p. 40.

66 *Ibid.*, p. 33.

Apenas 15% das carreiras do SPF têm salário inicial inferior a R$ 5.000,00 e, no caso das carreiras jurídicas, esse piso é de R$ 23.000,00 mensais, disparidade que estabelece discutível esquema de incentivos.[67]

O BM realça, ainda, que 99,5% dos servidores do SPF recebem alguma espécie de gratificação, circunstância, entretanto, que não expressa o principal fator dessa disparidade salarial.[68]

O BM aponta que o SPF possui carreiras com funções semelhantes, mas voltadas para órgãos específicos, levando à fragmentação e desigualdade de tratamento. Algumas áreas (saúde e educação) têm dificuldade em recrutar profissionais por oferecerem condições menos vantajosas e outras carreiras têm muitos servidores no último nível (jurídicas), com rápida e irrestrita progressão.[69]

Essa alta dispersão salarial, com acentuada desigualdade entre carreiras, repercute em pressões sindicais, imprevisibilidade da folha de pessoal e contribui para aumentar ainda mais o referido prêmio.[70]

De 2008 a 2017, o BM assinala que, das 321 carreiras então existentes, 231 possuíam algum tipo de pagamento por desempenho. Todavia, quando previsto esse tipo de parcela, quase todos os servidores a recebem.[71] Em dezembro de 2017, R$ 1,4 bilhão em remunerações relacionadas ao desempenho foi pago.[72]

Por essas razões, o BM assinala ser necessário criar um novo sistema de carreiras, com possibilidade de redução de gastos e ganhos de eficiência, apontando que a previsão de aposentadorias no SPF para os próximos anos abre janela ótima para reformular a estrutura remuneratória, sem o ônus político de revogar situações estabilizadas,[73] sugerindo o modelo canadense como paradigma útil a esse propósito. Implementada em 2006, a reforma do SPF do Canadá abrangeu 70% do quadro de servidores federais daquele país, ajustando salário-base, benefícios e seguros de saúde aos patamares praticados pelo segmento privado.[74]

---

67 *Ibid.*, p. 34.
68 *Ibid.*, p. 36.
69 *Ibid.*, p. 26-28.
70 *Ibid.*, p. 8.
71 Para melhor compreender: GUIMARÃES, Silvio Campos; MARCONI, Nelson. O Impacto da remuneração variável no desempenho do servidor público. *Revista de Administração Pública e Gestão Social*, v. 1, n. 1, p. 43-53, 2017. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4991/pdf. Acesso em: 2 out. 2023. DOI: https://doi.org/10.21118/apgs.v1i1.4991.
72 Banco Mundial, *Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro*, *op. cit.*, p. 37.
73 *Ibid.*, p. 26-44.
74 *Ibid.*, p. 17-18. O BM remete ao estudo completo realizado pelo governo federal canadense, disponível em: https://www.tbs-sct.gc.ca/report/orp/2007/er-ed/er-ed-eng.asp. Acesso em: 29 nov. 2023.

3.2.1 Comparativo do SPF c om a iniciativa privada

As teorias mais prestigiadas na atualidade sobre o tema justiça indicam que esta deve ser aferida com base em perspectiva comparativa em detrimento da idealização de instituições perfeitas.[75]

O estudo de Profili indica que a remuneração média no serviço público federal (SPF) é superior à média nacional. Para servidores de nível auxiliar e intermediário, as remunerações variam de R$ 4,5 mil a R$ 7,5 mil, enquanto os de nível superior se concentram principalmente a partir de R$ 7,5 mil, com 16,7% recebendo mais de R$ 18 mil mensais. Quanto à distribuição de renda, os servidores de nível auxiliar e intermediário estão na porção superior da renda nacional, enquanto os de nível superior concentram-se em torno de 5% mais abastados,[76] corroborando evidências empíricas de outras fontes.[77]

A par dessas observações, a revisão analítica do cálculo feito pelo BM para determinar o prêmio salarial no SPF denota que este pode não ter sido completamente consistente. Ao adotar o guia da consultoria Robert Half (GSRH), o BM selecionou posições inexistentes[78] (p. ex.: "Analista Financeiro Júnior" e "Analista Financeiro Sênior")[79] no quadro de carreiras do funcionalismo e não realizou ajustes metodológicos claros.

Contudo, ao comparar dados estatísticos públicos com os do Guia Salarial Robert Half,[80] realizando as necessárias adequações, confirma-se a existência de prêmio salarial em favor do SPF, embora não com a mesma magnitude apontada pelo BM.

---

[75] Abordagem chamada de "institucionalismo transcendental". (Sen, *A ideia de justiça*, *op. cit.*).

[76] PROFILI, Enzo Bastos. Estrutura remuneratória dos servidores ativos civis do Executivo federal. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 4, p. 782-808, jul. 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/BQQhrwk4gc9T39GSzFt8Vnr/?lang=pt. Acesso em: 3 out. 2023. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220200706.

[77] SCHREIBER, Mariana. Salário inicial de R$ 19 mil põe elite dos servidores entre 2% mais ricos no Brasil. *BBC News Brasil*, Brasília, 4 dez. 2019. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50650205. Acesso em: 12 nov. 2023.

[78] Brasil, *Painel estatístico de pessoal*, *op. cit.*

[79] Banco Mundial, *Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro*, *op. cit.*, p 34.

[80] A metodologia do GSRF evidencia que o "salário dos cargos listados […] não inclui bônus, benefícios e outras formas de remuneração". Ademais, há diferenciações pelo porte do empregador: "P/M (até R$ 500 milhões de faturamento anual) e G (acima de R$ 500 milhões)"; cf. CONSULTORIA ROBERT HALF. *Guia salarial 2024*. Disponível em: https://www.roberthalf.com.br/guia-salarial. Acesso em: 20 nov. 2023.

Quadro 1
Comparativo de remuneração público-privado em postos de trabalho equivalentes

Cargo público	Remuneração inicial SPF**	EP — grau 50º	Remuneração inicial — EP**	*Gap*
Analista, especialidade contabilidade	R$ 13.994,78	Analista contábil/Fiscal pleno	R$ 6.320,00	54,84%
Diretor-geral/Ordenador de despesas (CJ-4)*	R$ 35.007,81	Diretor financeiro — CFO	R$ 78.000,00	-122,8%
Secretário de auditoria (CJ-3)*	R$ 31.618,64	Gerente de auditoria/Controles internos	R$ 28.700,00	9,24%
Analista, área administrativa	R$ 13.994,78	Analista de recursos humanos	R$ 10.200,00	27,11%
Secretário de gestão de pessoas (CJ-3)*	R$ 31.618,64	Gerente de recursos humanos	R$ 28.000,00	11,45%
Analista, especialidade tecnologia da informação e comunicação	R$ 13.994,78	Analista de testes pleno	R$ 10.000,00	28,54%
Secretário de tecnologia da informação e comunicação (CJ-3)*	R$ 31.618,64	Chief information officer (CIO)	R$ 40.000,00	-26,50%
Analista, especialidade Engenharia Civil	R$ 13.994,78	Engenheiro civil/infraestrutura	R$ 9.600,00	31,40%
Secretário de engenharia e manutenção (CJ-3)*	R$ 31.618,64	Gerente de manutenção/*facilities*	R$ 26.700,00	15,56%
Analista, área judiciária	R$ 13.994,78	Advogado trabalhista pleno	R$ 9.300,00	33,55%
Assessor de magistrado (CJ-3)*	R$ 31.618,64	Gerente jurídico	R$ 24.000,00	24,09%
Juiz do trabalho substituto***	R$ 35.845,21	Diretor jurídico	R$ 35.000,00	2,36%
Gap médio público-privado na amostra comparada				**7,40%**
Gap público-privado médio de postos efetivos na amostra comparada				**29,63%**
Gap público-privado médio de cargos gerenciais (exceto juiz substituto***) na amostra comparada				**-14,83%**

* Assumido o pressuposto de que um servidor efetivo no último grau na carreira foi designado para o cargo gerencial e optou pela retribuição de 65% fixada pelo art. 16, § 2º, da Lei nº 11.416/2006.
** Remuneração fixa, sem considerar benefícios acessórios.[81]
*** Por não haver EP específico para essa comparação, adotou-se a posição de "diretor jurídico", autoridade máxima na matéria jurídica em uma companhia.

Fonte: Elaboração dos autores, a partir do GSRF 2024; Resoluções STF 995/2023 e 702/2023; Resoluções CSJT 296/2021 e 335/2022.[81]

[81] Os benefícios não considerados incluem, entre outros: bônus; auxílio-combustível; auxílio-creche; auxílio-educação; auxílio para *home-office* (conta de luz, internet etc.); carro da empresa; celular funcional; creche no trabalho; vale-refeição; vale-transporte; auxílio-academia etc.; cf. Consultoria Robert Half, *Guia salarial 2024, op. cit.*, p. 24-25.

Na amostra, foram selecionados cargos efetivos da Justiça do Trabalho, de nível superior, que se encontram no quintil remuneratório superior do SPF, cuja remuneração inicial foi comparada com a praticada por grandes empresas do setor privado, para recrutar candidatos com a "experiência necessária e maioria das habilidades relevantes".[82]

A análise comparativa evidencia que, na amostra, o *gap* público-privado ficou distante do calculado pelo BM, sendo de 7,40% na média; de -14,83% nos cargos gerenciais e de 29,63% nos não gerenciais.

Esse resultado é razoável pela ótica de que há baixa oferta de vagas no SPF, alta demanda de candidatos[83] e exigências elevadas nas provas aplicadas, fator que justifica em parte as remunerações iniciais elevadas para os cargos efetivos e nem tão expressivas no que se refere aos cargos gerenciais.[84]-[85]

Essa disparidade salarial público-privado, contudo, não é situação observável apenas no caso brasileiro, como dissertam Cavalcanti e Santos:

> Na maioria dos países há diferença de salários entre o setor público-privado. Em alguns destes, uma grande parte do diferencial não é explicada por diferenças em características observáveis, como educação e experiência. Há extensa literatura empírica documentando a disparidade salarial inexplicada […] Em alguns, como Portugal e Espanha, a disparidade salarial média bruta […] é de 43% e 36%, respectivamente. […] Um padrão semelhante é observado na Turquia (cf., Tansel, 2005), na Grã-Bretanha (Postel-Vinay e Turon, 2007, cf.,) e no Brasil (cf., Belluzzo, Anuatti-Neto e Pazello, 2005).[86]

---

[82] O GSRF segmenta os profissionais em três gradações: "25" (novo, em desenvolvimento); "50" (com experiência necessária e maioria das habilidades relevantes); e "75" (mais experiência que a típica e com todas as habilidades relevantes).

[83] Sowell, *Economia básica*, *op. cit.*, p. 266.

[84] ARAUJO, Ana Luisa. Tempo ideal de preparação para um concurso pode variar entre oito meses a dois anos: veja a rotina de concurseiros que estão esperando os certames do INSS e do Tribunal de Justiça do DF. *Correio Braziliense*, 26 dez. 2021. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/euestudante/trabalho-e-formacao/2021/12/4973219-tempo-ideal-de-preparacao-para-um-concurso-pode-variar-entre-oito-meses-a-dois-anos.html. Acesso em: 12 nov. 2023.

[85] Para os candidatos a magistrado do trabalho, são necessários até 33 meses de estudo, após toda a formação acadêmica e atividade jurídica prévia de pelo menos três anos; cf. CAMPOS, André Gambier. *O que explica a aprovação dos candidatos no concurso da magistratura do trabalho?* A relevância das experiências sociais e profissionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/211207_td_2711.pdf. Acesso em: 12 nov. 2023. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2711.

[86] Tradução nossa, extraída de CAVALCANTI, Tiago; SANTOS, Marcelo Rodrigues. (Mis) allocation effects of an overpaid public sector. *Journal of the European Economic Association*, v. 19, abr. 2021. Disponível em: https://economicdynamics.org/meetpapers/2015/paper_1094.pdf. Acesso em: 13 out. 2023. DOI: https://doi.org/10.1093/jeea/jvaa038. Texto original: "*In most countries there exists a public-private wage gap. In some of these countries a large fraction of this*

O estudo de Belluzzo, Anuatti-Neto e Pazello mencionado por Cavalcanti e Santos, apesar de baseado em dados oficiais de 2001, confirma que o diferencial educacional e o tempo de preparação para ingresso e retenção em cargos efetivos estão entre os principais fatores explicativos do mencionado *gap*:

> […] Começando pela distribuição das características individuais entre os setores público e privado, apresentamos […] as variáveis básicas nos anos de 1995 e 2001. […] Primeiro, *nota-se o aumento de trabalhadores nas faixas de idade mais altas no setor público sugerindo uma mão de obra mais experiente*. Segundo, observa-se um avanço educacional dos trabalhadores do setor privado, especialmente no ensino médio, *embora permaneça um diferencial educacional importante entre os setores (a parcela de trabalhadores com 12 anos ou mais de estudo é de 35,5% no setor público e de 10,8% no setor privado)*. Com relação ao diferencial de salário público-privado, […], observa-se um aumento da escolaridade no setor privado no período […], [logo] o aumento do diferencial sugere que os preços pagos pelo setor público pelas características produtivas podem ter melhorado de 1995 para 2001.[87] (sem destaques no original)

Baltar, todavia, "destaca a impropriedade de se tentar fundar inteiramente a teoria dos diferenciais de salário […] em taxas supostamente vigentes e impostas pelo mercado através dos processos de geração do emprego e de contratação de mão de obra".[88] Comparações generalizantes entre postos de trabalho com distintas características tendem a não espelhar adequadamente parâmetros que permitam qualificar a efetividade da justiça remuneratória, tratando-se de "[…] julgamento de ordem mais geral acerca das relações apropriadas entre as taxas salariais […]".[89]

O salário necessário para atrair novos trabalhadores pode ser superior ao suficiente para mantê-los na ocupação, desafiando a ideia de uma relação

---

wage gap is not explained by differences in observed characteristics, such as education and experience. There is a large empirical literature documenting the unexplained wage gap between public and private employees for several countries.[…] For some countries such as Portugal and Spain the raw average wage gap between public and private employees is 43 and 36 percent, respectively. In Portugal about half of this gap is not explained by differences in observable characteristics, while in Spain the unexplained public-private wage gap is about 2/3 of the total raw wage gap. A similar pattern is observed in Turkey (cf., Tansel, 2005), Britain15 (Postel-Vinay and Turon, 2007, cf.,) and Brazil (cf., Belluzzo, Anuatti-Neto, and Pazello, 2005)".

87 BELUZZO, Walter *et al*. Distribuição de salários e o diferencial público-privado no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 59, n. 4, dez. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbe/a/MHwxpVqxTCKwNsxhCjwKJYk/?lang=pt#. Acesso em: 20 nov. 2023. https://doi.org/10.1590/S0034-71402005000400001.

88 BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade. *Salários e preços*: esboço de uma abordagem teórica. Campinas: Unicamp, 2003. p. 128. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/teses/Salarios%20e%20precos_esboco%20de%20uma%20abordagem%20teorica.pdf. Acesso em: 12 nov. 2023.

89 *Ibid*., p. 128-129.

causal direta entre oferta, demanda e salários, como argumentado por Baltar em contraposição a Sowell.[90]

Embora sindicatos e intervenção estatal possam influenciar salários nominais, o receio dos empregadores de perderem funcionários eficazes ou prejudicar relações com os mais antigos é a principal razão para a elevação de remunerações,[91] aspectos que devem ser considerados pelo legislador-gestor ao decidir sobre a remuneração do SPF.

Portanto, a implementação de igualdade substancial, liberdade e fraternidade, fundamentos da justiça remuneratória, pode ser respaldada pela metodologia jurídica[92] ao revisar criticamente a questão salarial no SPF.

4. A permanente crise do orçamento público nacional

A insuficiência de recursos para assegurar a realização das políticas públicas é pronunciada no Brasil, em prosa e verso, por sucessivos governos de todos os matizes.[93]

A crise política e econômica brasileira, intensificada a partir de 2015 por inúmeras decisões de política macroeconômica,[94] impactou o financiamento de diversas áreas, especialmente a partir do "novo regime fiscal" inaugurado pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, dada a imposição de limites individualizados para a consecução das políticas públicas, baseado no orçamento deferido em 2016 aos Poderes, corrigido pela inflação oficial.

---

[90] *Ibid.*, p. 83-84.

[91] *Ibid.*, p. 84.

[92] LAMY, Marcelo. *Metodologia da pesquisa jurídica*: técnicas de investigação, argumentação e redação. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

[93] Por exemplo: LÉON, Lucas Pordeus. Simone Tebet anuncia redução de R$ 2,6 bilhões no orçamento da Fazenda. *Agência Brasil*, 27 jul. 2023. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-07/simone-tebet-anuncia-reducao-de-r-26-bilhoes-no-orcamento-da-fazenda. Acesso em: 2 nov. 2023; FERREIRA, Claudio. Ministro afirma que faltam recursos para infraestrutura e defende concessões. *Agência Câmara de Notícias*, 3 abr. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/554838-ministro-afirma-que-faltam-recursos-para-infraestrutura-e-defende-concessoes/. Acesso em: 2 nov. 2023; BENITES, Afonso. Encurralada, gestão Temer vê ameaça de colapso em mais serviços públicos. *El País*, 10 jul. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/08/politica/1499468453_733256.html. Acesso em: 2 nov. 2023; PASSARINHO, Natalia. É 'enganosa' visão de que saúde não precisa de mais recursos, diz Dilma. *G1*, 2 set. 2011. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2011/09/e-enganosa-visao-de-que-saude-nao-precisa-de-mais-recursos-diz-dilma.html. Acesso em: 2 nov. 2023.

[94] VALÊNCIO, Arrigo. *Crise econômica brasileira (2015-2016)*: ausência de desequilíbrio externo e endividamento público. Tese (doutorado em economia) — Faculdade de Economia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: http://hdl.handle.net/1843/39003. Acesso em: 3 nov. 2023.

Essa prolongada crise econômica tem deixado marcas profundas em áreas essenciais, como saúde, educação e segurança alimentar. O subfinanciamento, resultado direto das políticas de austeridade adotadas, tem colocado a população brasileira em situação precária em situações recorrentes de crise, cujos resultados deletérios puderam ser verificados com alta intensidade, por exemplo, durante a pandemia de Covid-19.

É saber, todavia, até que ponto a remuneração do SPF é fator contribuinte relevante para esse cenário de permanente crise.

4.1. A crise do estado providência

A análise da CF/88 desde o seu preâmbulo, fundamentos e objetivos denota que o Brasil adotou o modelo de "estado providência".[95] Baseado na arrecadação de receitas por meio de tributação e ampla oferta de serviços públicos à sociedade, esse modelo, contudo, tem se mostrado insuficiente para lidar com as grandes assimetrias regionais e desigualdades sociais do país, ante a globalização econômica e a redução da eficiência na prestação das atividades desempenhadas diretamente pelo Estado.

Com território continental, a demanda por ações estatais efetivas para promoção do desenvolvimento econômico e social em todas as regiões pronuncia as disparidades nos fundamentos econômicos e sociais brasileiros, presentes desde o início da história brasileira.

A crise fiscal que os entes federativos enfrentam em decorrência desses diversos fatores, não se podendo desconsiderar a má-gestão e a corrupção nesses elementos, tem induzido o poder público a redefinir seu papel, já que um Estado que não se apresenta em condições de financiar a prestação dos serviços estatais perde legitimidade, pois os serviços estatais ainda são instrumento prioritário para concretizar os direitos fundamentais catalogados na CF/88. Nesse sentido, Finger destaca:

> A Constituição de 1988 privilegia o perfil de uma Administração ativa […], operacionalizada por um complexo de órgãos e pessoas jurídicas. […] É uma Constituição marcadamente dirigente que, timbrada pela preocupação com a democracia, com os direitos humanos e com a justiça social, delimita os fins públicos a serem alcançados, condicionando os poderes a atuar na direção

[95] ROSANVALLON, Pierre. *A crise do estado providência*. Brasília: Editora UnB, 1997.

> eleita pelo constituinte, notadamente em campos como os da educação, saúde, cultura e realização de valores como a justiça material e os direitos a ela inerentes […].[96]

A intervenção do Estado, por meio de políticas públicas, mostra-se fundamental para minimizar essas desigualdades e promover o desenvolvimento de forma sustentável, políticas que devem levar em consideração as características específicas de cada região, como aspectos culturais, naturais e a participação ativa de diferentes atores.

A crise do estado providência, entretanto, tem dificultado a implementação dessas premissas. A deterioração exponencial da situação econômica deve-se, em parte, às dificuldades financeiras enfrentadas pelos entes federativos, que não possuem recursos suficientes para sustentar seu próprio desenvolvimento e oferecer serviços básicos para a população.[97] O BM destaca que até "o início de 2019, sete estados já haviam declarado estado de calamidade financeira, o que está refletido diariamente no atraso de pagamento de salários e na queda da qualidade dos serviços prestados à população".[98]

As políticas públicas, nesse quadro, devem promover esse desenvolvimento, com medidas diretas e indutivas, o que requer abordagem integrada e ampla, envolvendo a sociedade civil.

Os dados denotam que, para implementar esse modelo de atuação estatal condizente com os programas constitucionais, faz-se indispensável ter quantitativo adequado de servidores públicos que, em última análise, são os agentes da lei responsáveis pela entrega de grande parte dos serviços estatais assecuratórios da segurança, saúde e educação, entre outros direitos fundamentais.

A título ilustrativo, países escandinavos, reconhecidamente capazes de prover serviços públicos tidos como adequados, empregam cerca de 30% de sua população economicamente ativa no serviço público, ao passo que no Brasil esse índice é de, aproximadamente, 8,6%.[99]

---

[96] FINGER, Ana Cristina. Serviço Público: um instrumento de concretização de direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo*, v. 232, p. 59-82, 2003. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45685. Acesso em: 2 nov. 2023. DOI: 10.12660/rda.v232.2003.45685.

[97] Banco Mundial, *Um ajuste justo*, *op. cit.*, p. 24.

[98] Banco Mundial, *Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro*, *op. cit.*, p. 8.

[99] Cavalcanti, e Santos, (Mis)allocation effects of an overpaid public sector, *op. cit*.

Isso revela, em parte, a necessidade de ajuste da massa salarial do serviço público ao princípio da justa remuneração em sua acepção adequada, isto é, considerando a necessidade de prover o adequado ao servidor pela ótica da oferta, demanda e produtividade, e, de outro, não inviabilizar a execução da missão do Estado empregador.

Esse intento pode contribuir com a melhora na gestão orçamental e superar o "império do individualismo",[100] mediante abordagem participativa, desde a formulação das políticas públicas e nas definições de prioridades para alocação de recursos.

4.2. A crise do orçamento público

A distribuição do orçamento público no Brasil é regida pelo art. 165 da CF/88, que exige a aprovação de um plano plurianual e de duas leis anuais, a de diretrizes orçamentárias (LDO) e a orçamentária (LOA).

Decisivamente influenciado no início do plano real e nas duas últimas administrações precedentes ao atual governo, a força da agenda liberal detratora do nível de exação tributária no Brasil, enunciada, entre outros marcos, nas já mencionadas avaliações macroeconômicas do BM sobre o caso brasileiro, apresenta o argumento de prejuízo à promoção da equidade pela insuficiência de recursos potencializada pela alocação volumosa destinada aos pagamentos dos servidores públicos. Poli e Hazan coadunam esse argumento na tentativa de apresentar proposta de solução desse quadro de crise permanente do orçamento nacional:

> […] as questões orçamentárias ultrapassam o viés único de alocação matemática (despesa/receita pública). Para além de uma finalidade jurídico-financeira, a provisão de um bem público radica seus efeitos ao domínio extrafinanceiro. Ou seja, não basta utilizar o dinheiro público de forma a atingir um mero equilíbrio financeiro, porque a necessidade pública em si não é apenas financeira, mas principalmente social, ou seja, extrafinanceira. A decisão orçamental há que ser pensada e programada de forma a se contextualizar com as mais diversas demandas sociais enquadradas no espaço e no tempo.[101]

---

[100] POLI, Luciana Costa; HAZAN, Bruno Ferraz. Orçamento público: desenhando um modelo democrático de planejamento orçamentário. *Revista de Direito Administrativo*, v. 266, p. 187-208, 2014. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/32147. Acesso em: 2 nov. 2023. DOI: 10.12660/rda.v266.2014.32147.

[101] *Ibid.*, p. 194.

O quadro de compressão da disponibilidade orçamental para a promoção das políticas públicas encontra-se aferrado ao conceito jurídico de despesas obrigatórias e despesas discricionárias. Aquelas são as que, por força de comando constitucional ou legal, a autoridade administrativa não possui margem para deixar de efetivar, ao passo que estas permitem ao gestor público flexibilidade na definição de seu valor e tempo de execução, podendo, inclusive, serem postergadas para efeito da primeira espécie ser implementada. A disponibilidade de recursos é, invariavelmente, sujeita a limites definidos nas leis orçamentárias nos montantes alocados para despesas primárias.[102]

Patamares predefinidos para gastos com saúde (art. 198, CF/88) e educação (art. 212, CF/88) constituem despesas obrigatórias, assim como a remuneração de todo o funcionalismo. Nesse quadro, é fundamental que o gestor público adote planejamento estratégico para distribuir os recursos de forma eficiente e garantir o atendimento das demandas prioritárias da sociedade.

Referido plano, alerta Leite, tem de mirar a eficácia social dos direitos fundamentais que o gestor público está obrigado a implementar, exigindo compreender a noção basilar da escassez de recursos econômicos, de modo a levar em conta não apenas as necessidades imediatas, mas também as demandas futuras e a trajetória da dependência (*path dependence*), pois as escolhas feitas no passado afetam as opções disponíveis no presente e no futuro.[103]

Nesse sentido, Meira *et al.* destacam, a partir do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas divulgado pelo Poder Executivo Federal, que, em setembro de 2022, as despesas obrigatórias nacionais somaram "91,63% do total, sendo que somente os benefícios previdenciários totalizam 43,44%", os quais, somados à remuneração do funcionalismo, "ultrapassam 60% das despesas públicas".[104]

Buscar a eficiência no serviço público de modo a reduzir o nível de despesas obrigatórias permitiria ao país, como sugere o BM,[105] ampliar o investimento em programas sociais, como o Bolsa Família, tendo em vista que:

---

[102] MEIRA, Laíne *et al*. Despesas obrigatórias e discricionárias no Brasil. *Boletim Economia Empírica*, v. 3, n. 11, 2023. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/7200/3019. Acesso em: 30 nov. 2023.

[103] Leite, O gasto público na estratégia institucional, *op. cit*.

[104] Meira *et al.*, Despesas obrigatórias e discricionárias no Brasil, *op. cit.*

[105] Banco Mundial, *Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro*, *op. cit.*, p. 8.

> Em dez anos (2007-2017), o gasto com servidores públicos aumentou cerca de 48% em termos reais. […] Em 20 anos, o número de servidores aumentou cerca de 82,4%, passando de 6,26 milhões para 11,5 milhões, período em que o aumento da população foi de cerca de 30%. Uma comparação internacional indica que o setor público brasileiro gasta mais do que o de países vizinhos: em 2013, enquanto o governo federal alocou cerca de 4,3% do PIB com salários, os percentuais de países como México, Colômbia e Argentina foram de 1,6%, 2,3% e 2,5% respectivamente.

A trajetória crescente dessas despesas de pessoal restringe demasiadamente a aplicação de recursos em despesas discricionárias, o que se mostra incompatível com uma perspectiva de indução ao crescimento econômico em um modelo equilibrado de estado providência.

4.3 A transição para o regime fiscal sustentável

A EC nº 126, chamada "pec da transição", abriu o caminho para a substituição do modelo de teto de gastos introduzido pelo então "novo regime fiscal", estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

A Lei Complementar (LC) nº 200/2023, inicialmente batizada de arcabouço fiscal, inaugurou "regime fiscal sustentável" (RFS) que busca compatibilizar a execução das políticas públicas com a necessária austeridade na condução das contas do Estado brasileiro.

A transição para o regime fiscal sustentável foi uma resposta às críticas e aos impactos negativos gerados pelo antigo modelo de teto de gastos, que visava controlar os gastos públicos de forma rígida e inflexível.

O novo regime tem como objetivo encontrar equilíbrio entre o controle financeiro e a eficiência na prestação de serviços públicos. A LC nº 200/2023 foi elaborada com base em minuciosa análise das políticas públicas e das necessidades da população, com o intuito de estabelecer novo paradigma que permita uma gestão mais flexível e adaptável às demandas sociais, estando baseada nos pilares do planejamento, transparência e responsabilidade fiscal.

A migração para o RFS amplia o nível de segurança jurídica para o gestor público no que diz respeito às regras de responsabilidade fiscal e viabiliza a expansão do gasto público, com regras mais brandas em termos de austeridade.

A expansão do orçamento possibilitada pelo RFS abre margem para o crescimento das despesas com base no desenvolvimento econômico nacional,

viabilizando maior margem para que o gestor público possa expandir a oferta de serviços estatais a par da pressão de despesas obrigatórias.

A remuneração do SPF, como revelam as evidências coletadas, exerce pressão relevante no quadro das despesas estatais; entretanto, não se pode afirmar taxativamente que inviabilizam a execução das políticas públicas constitucionalmente definidas, mesmo porque boa parte destas depende justamente da atuação dos agentes administrativos no atendimento das necessidades da população. Veja-se que o PIB brasileiro alcançou 9,9 trilhões em 2022,[106] ao passo que o orçamento de receitas federal, em 2022,[107] foi de R$ 4,73 trilhões; já a despesa com a folha de pagamento fechou em R$ 358,9 bilhões no mesmo período,[108] ou seja, módicos 7,5% do total da despesa federal e 3,6% do PIB nacional.

A transição para esse novo regime, por abrir maior espaço fiscal para despesas tanto obrigatórias quanto discricionárias, abre margem para discussão racional e ponderada sobre a justa remuneração ao servidor público.

5. Considerações finais

O financiamento dos recursos para remunerar o servidor, executar políticas públicas e dar assistência direta a milhões de brasileiros economicamente vulneráveis depende da exação tributária de usuários e não usuários dos serviços estatais, o que impõe moderação, inclusive em respeito aos limites da CF/88 ao poder de tributar.

Se no plano da idealidade a remuneração é decorrência do reconhecimento pelo trabalho humano, a efetiva definição de seu valor depende do respeito à realidade da escassez, a qual impõe, sob as balizas da equidade, o dever de observância às regras do planejamento e gestão orçamentárias, cujo pressuposto óbvio é a limitabilidade de recursos para concretização das políticas públicas essenciais.

A supremacia do interesse público e o princípio da legalidade estrita impedem o gestor público de pagar a remuneração que considere justa aos

---

[106] BRASIL. IBGE. *O que é o PIB?*. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php. Acesso em: 2 dez. 2023.

[107] BRASIL. CGU. *Orçamento anual*. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/orcamento. Acesso em: 02 dez. 2023.

[108] Brasil, *Painel estatístico de pessoal*, *op. cit.*

servidores, subordinando-o ao deliberado em leis específicas, que devem observância aos limites da proposta orçamentária consolidada pelo Executivo e, anualmente, apreciada pelo Poder Legislativo.

Embora suscetível à crítica apressada de que serve para exclusiva proteção da pessoa que trabalha, o princípio da justa remuneração contempla a tutela de diversos destinatários: a família do trabalhador, a sociedade em geral e, por fim, a pessoa que emprega, mediante respeito às possibilidades econômico-financeiras indispensáveis à salvaguarda dos interesses patronais, fator com especial relevo no caso do Estado empregador.

Retomando-se a questão referente a qualificar a remuneração paga pelo Estado empregador como justa, parece ser viável compreender que é exatamente no respeito aos mecanismos oferecidos pela resposta de mercado à questão salarial que se promove a concretização desse princípio, pois, como visto, esta abrange a ética do bem-comum, mesmo porque a elevação salarial desmedida, como notório em matéria de economia básica, é fator contribuinte para espirais inflacionárias, indesejada por todos os atores no teatro das questões humanas.

Logo, é razoável concluir que a remuneração do SPF não gera desigualdade social ilegítima, tampouco vulnera o princípio da justa remuneração, o que se evidencia, ao se analisar com maior profundidade o tema, pela inexistência de *gap* público-privado desmedido, dadas as particularidades de ambos os setores.

Entretanto, é inegável a existência de espaço para racionalizações, não se podendo deixar fechada a janela de oportunidades para reforma administrativa que projete o menor impacto sobre a vida dos servidores públicos, viabilizando, por exemplo, a redução racional do número de carreiras, com vistas, inclusive, a manter patamares remuneratórios adequados, sem onerar demasiadamente o pagador de impostos.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARAUJO, Ana Luisa. Tempo ideal de preparação para um concurso pode variar entre oito meses a dois anos. *Correio Braziliense*, 26 dez. 2021. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/euestudante/trabalho-e-formacao/2021/12/4973219-tempo-ideal-de-preparacao-para-um-concurso-pode-variar-entre-oito-meses-a-dois-anos.html. Acesso em: 12 nov. 2023.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade. *Salários e preços*: esboço de uma abordagem teórica. Campinas: Unicamp, 2003. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/teses/Salarios%20e%20precos_esboco%20de%20uma%20abordagem%20teorica.pdf. Acesso em: 12 nov. 2023.

BANCO MUNDIAL. *Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro*: o que os dados dizem? [estudo completo]. 2019. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/449951570645821631/pdf/Gest%C3%A3o-de-Pessoas-e-Folha-de-Pagamentos-no-Setor-P%C3%BAblico-Brasileiro-o-Que-Os-Dados-Dizem.pdf. Acesso em: 26 set. 2023.

BANCO MUNDIAL. *Quanto o Brasil gasta com o funcionalismo público?* [Infográfico]. 2019. Disponível em: https://www.worldbank.org/pt/news/infographic/2019/10/09/brazil-wage-bill-report-public-sector. Acesso em: 25 set. 2023.

BANCO MUNDIAL. *Um ajuste justo*: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. 2017. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf. Acesso em: 13 out. 2023.

BARROS, Tadeu. *A imoralidade dos supersalários no serviço público*. 20 jul. 2023. Disponível em: https://exame.com/brasil/a-imoralidade-dos-supersalarios-no-servico-publico/. Acesso em: 20 nov. 2023.

BELUZZO, Walter *et al*. Distribuição de salários e o diferencial público-privado no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 59, n. 4, dez. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbe/a/MHxpVqxTCKwNsxhCjwKJYk/?lang=pt#. Acesso em: 20 nov. 2023. DOI: https://doi.org/10.1590/S0034-71402005000400001.

BENITES, Afonso. Encurralada, gestão Temer vê ameaça de colapso em mais serviços públicos. *El País*, 10 jul. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/08/politica/1499468453_733256.html. Acesso em: 2 nov. 2023.

BRASIL. *Consolidação das Leis do Trabalho, de 1º de maio de 1943*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 29 nov. 2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022.* Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em: 29 nov. 2023.

BRASIL. *Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.* Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm. Acesso em: 29 nov. 2023.

BRASIL. *Lei nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994*. Dispõe sobre a aplicação dos arts. 37, incisos XI e XII, e 39, § 1º, da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8852.htm. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996*. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9279.htm. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro),

disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1. Acesso em: 11 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números*. 2023. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. CGU. *Orçamento anual*. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/orcamento. Acesso em: 2 dez. 2023.

BRASIL. IBGE. *O que é o PIB?*. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php. Acesso em: 2 dez. 2023.

BRASIL. IBGE. *Sidra*: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua — divulgação mensal. 2023. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadcm/tabelas. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão. *Painel estatístico de pessoal*. 2023. Disponível em: http://painel.pep.planejamento.gov.br/. Acesso em: 25 nov. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 6.726*, de 14 de dezembro de 2016. Identifica, nos termos do § 11 do art. 37 da Constituição Federal, as parcelas não sujeitas ao limite remuneratório previsto no inciso XI do caput e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2121442. Acesso em: 15 nov. 2023.

CAMPOS, André Gambier. *O que explica a aprovação dos candidatos no concurso da magistratura do trabalho?* A relevância das experiências sociais e profissionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/211207_td_2711.pdf. Acesso em: 12 nov. 2023. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2711.

CAVALCANTI, Tiago; SANTOS, Marcelo Rodrigues. (Mis)allocation effects of an overpaid public sector. *Journal of the European Economic Association*, v. 19, abr. 2021. Disponível em: https://economicdynamics.org/meetpapers/2015/paper_1094.pdf. Acesso em: 13 out. 2023. DOI: https://doi.org/10.1093/jeea/jvaa038.

CNN. *Saiba quem são os nove CEOs que ganharam mais de US$ 100 milhões em 2022*. São Paulo, 5 jul. 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/

economia/saiba-quem-sao-os-nove-ceos-que-ganharam-mais-de-us-100-milhoes-em-2022. Acesso em: 12 nov. 2023.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO. *Resolução nº 296, de 25 de junho de 2021*. Dispõe sobre a padronização da estrutura organizacional e de pessoal e sobre a distribuição da força de trabalho nos órgãos da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus e dá outras providências. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/189332. Acesso em: 25 nov. 2023.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO. *Resolução nº 335*, de 24 de junho de 2022. Dispõe sobre a regulamentação, no âmbito da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus, da utilização do saldo remanescente proveniente de cargos em comissão, decorrente da opção do servidor pela retribuição do cargo efetivo, de acordo com o que dispõe o parágrafo único do art. 24 da Lei n. 11.416, de 15 de dezembro de 2006. Disponível em: https://hdl.handle.net/20.500.12178/202657. Acesso em: 25 nov. 2023.

CONSULTORIA ROBERT HALF. *Guia salarial 2024*. Disponível em: https://www.roberthalf.com.br/guia-salarial. Acesso em: 20 nov. 2023.

DIEESE. *Metodologia da pesquisa nacional da cesta básica de alimentos*. São Paulo, 15 jan. 2016. Disponível em: https://www.dieese.org.br/metodologia/metodologiaCestaBasica2016.pdf. Acesso em: 12 nov. 2023.

DIEESE. *Salário mínimo nominal e necessário*. Série histórica. Disponível em: https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html. Acesso em: 12 nov. 2023.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

ESTADÃO. *Ronaldo rebate críticas por comer bife folhado a ouro avaliado em R$ 9 mil*: 'Pode ser inspirador'. 5 dez. 2022. Disponível em: https://www.estadao.com.br/esportes/futebol/ronaldo-rebate-criticas-por-comer-bife-folhado-a-ouro-avaliado-em-r-9-mil-pode-ser-inspirador/ Acesso em: 12 nov. 2023.

FARIA, José Eduardo. O Judiciário e os direitos humanos e sociais: notas para uma avaliação da justiça brasileira. *In*: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 94-112.

FERREIRA, Claudio. Ministro afirma que faltam recursos para infraestrutura e defende concessões. *Agência Câmara de Notícias*, 3 abr. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/554838-ministro-afirma-que-faltam-recursos-para-infraestrutura-e-defende-concessoes/. Acesso em: 2 nov. 2023.

FINGER, Ana Cristina. Serviço público: um instrumento de concretização de direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo*, v. 232, p. 59-82, 2003. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45685. Acesso em: 2 nov. 2023. DOI: 10.12660/rda.v232.2003.45685.

FLORENZADO, Vincenzo Demetrio. Justiça social, mínimo social e salário mínimo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 42, n. 165, jan./mar. 2005. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/165/ril_v42_n165_p39.pdf/@@download/file/ril_v42_n165_p39.pdf. Acesso em: 26 set. 2023.

FOGUEL, N. Miguel *et al*. *The impacts of the minimum wage on the labor market, poverty and fiscal budget in Brazil*. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4974/1/DiscussionPaper_108.pdf. Acesso em: 13 out. 2023.

GUIMARÃES, Silvio Campos; MARCONI, Nelson. O Impacto da remuneração variável no desempenho do servidor público. *Revista de Administração Pública e Gestão Social*, v. 1, n. 1, p. 43-53, 2017. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4991/pdf. Acesso em: 2 out. 2023. DOI: https://doi.org/10.21118/apgs.v1i1.4991

HAYEK, Friedrich. *Direito, legislação e liberdade*: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política. São Paulo: Visão, 1985.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. *O custo dos direitos*: por que a liberdade depende dos impostos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

HONNETH, Axel. Trabalho e reconhecimento: tentativa de uma redefinição. *Civitas: revista de ciências sociais*, v. 8, n. 1, p. 46-67, 2008. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/4321. Acesso em: 12 out. 2023. DOI: 10.15448/1984-7289.2008.1.4321.

KATOVICH, Erik; MAIA, Alexandre Gori. The relation between labor productivity and wages in Brazil. *Revista Nova Economia*, v. 28, n. 1, p. 7-38, jan. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/neco/a/QR5hfyMfL9c3gwQSGGcRyHD/?format=pdf&lang=en. Acesso em: 13 out. 2023: DOI: https://doi.org/10.1590/0103-6351/3943.

LAMY, Marcelo. *Metodologia da pesquisa jurídica*: técnicas de investigação, argumentação e redação. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LEITE, Fabricio do Rozario Valle Dantas. O gasto público na estratégia institucional: direitos fundamentais no jogo dos afetos e da escassez. *Revista de Direito Administrativo*, v. 282, n. 2, p. 163-188, 2023. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/89348. Acesso em: 2 nov. 2023. DOI: https://doi.org/10.12660/rda.v282.2023.89348.

LÉON, Lucas Pordeus. Simone Tebet anuncia redução de R$ 2,6 bilhões no orçamento da Fazenda. *Agência Brasil*, 27 jul. 2023. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-07/simone-tebet-anuncia-reducao-de-r-26-bilhoes-no-orcamento-da-fazenda. Acesso em: 2 nov. 2023.

MARQUES, José *et al*. Decisão sob Barroso provoca efeito cascata, e juízes conseguem novo benefício. *Folha de S.Paulo*, 13 nov. 2023. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/11/decisao-sob-barroso-provoca-efeito-cascata-e-juizes-conseguem-novo-beneficio.shtml. Acesso em: 25 nov. 2023.

MEIRA, Laíne *et al*. Despesas obrigatórias e discricionárias no Brasil. *Boletim Economia Empírica*, v. 3, n. 11, 2023. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/7200/3019. Acesso em: 30 nov. 2023.

MENDES, Diego. *Veja as profissões mais bem remuneradas em 2023, segundo pesquisa.* São Paulo, 23 out. 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/veja-as-profissoes-mais-bem-remuneradas-no-mercado-de-trabalho-brasileiro-em-2023. Acesso em: 12 nov. 2023.

MENDES, Marcos. A política de pessoal do governo federal. *In*: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansuelto. *Finanças p*úblicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 62-109.

MOREIRA, João Ricardo. *Forbes divulga lista dos atletas mais bem pagos do mundo*. São Paulo, 2 maio 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/esportes/forbes-divulga-lista-dos-atletas-mais-bem-pagos-do-mundo-confira-a-lista/. Acesso em: 12 nov. 2023.

NEVES, Marcelo. *Entre Hidra e H*ércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

NUNES, Angélica; CERQUEIRA, Laerte. *Auxílio-alimentação de promotores e procuradores do MPPB dobra e será de mais de R$ 3 mil*. 10 maio 2023. Disponível em: https://jornaldaparaiba.com.br/politica/conversa-politica/auxilio-alimetacao-procuradores-promotores-mppb/. Acesso em: 20 nov. 2023.

NUNES, Wellington; TELES, José Mendes. A elite salarial do funcionalismo público federal: sugestões para uma reforma administrativa mais eficiente. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 26, n. 84, 2021. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/83013. Acesso em: 12 nov. 2023. DOI: 10.12660/cgpc.v26n84.83013.

OIT. *Convenção nº 95*. Proteção ao salário. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235184/lang--pt/index.htm. Acesso em: 26 set. 2023.

OIT. *Convenção nº 131*. Sobre a fixação dos salários mínimos. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/-normes/documents/normativeinstrument/wcms_c131_pt.htm. Acesso em: 26 set. 2023.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em 26 set. 2023.

PASSARINHO, Natalia. É 'enganosa' visão de que saúde não precisa de mais recursos, diz Dilma. *G1*, 2 set. 2011. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2011/09/e-enganosa-visao-de-que-saude-nao-precisa-de-mais-recursos-diz-dilma.html. Acesso em: 2 nov. 2023.

POLI, Luciana Costa; HAZAN, Bruno Ferraz. Orçamento público: desenhando um modelo democrático de planejamento orçamentário. *Revista de Direito Administrativo*, v. 266, p. 187-208, 2014. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/32147. Acesso em: 2 nov. 2023. DOI: 10.12660/rda.v266.2014.32147.

PROFILI, Enzo Bastos. Estrutura remuneratória dos servidores ativos civis do Executivo federal. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 4, p. 782-808, jul. 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/BQQhrwk4gc9T39GSzFt8Vnr/?lang=pt. Acesso em: 3 out. 2023. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220200706.

PROTOCOLO adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Protocolo de San Salvador. Disponível em: http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm. Acesso em: 25 set. 2023.

ROSANVALLON, Pierre. *A crise do estado providência*. Brasília: Editora UnB, 1997.

SANDEL, Michael. *A tirania do mérito*: o que aconteceu com o bem comum?. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

SANDEL, Michael. *Justiça*: o que é fazer a coisa certa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

SANTOS, Welder Queiroz; MAIA, Grhegory Paiva Pires Moreira. Segurança jurídica, transformações no direito administrativo e deveres da administração pública implementados pela Lei nº 13.655/2018. *Revista de Direito Administrativo*, v. 280, n. 3, p. 93-120, 2021. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/85149. Acesso em: 2 nov. 2023. DOI: 10.12660/rda.v280.2021.85149.

SCHREIBER, Mariana. Salário inicial de R$ 19 mil põe elite dos servidores entre 2% mais ricos no Brasil. *BBC News Brasil*, Brasília, 4 dez. 2009. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50650205. Acesso em: 12 nov. 2023.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Virgílio Afonso. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, p. 607-630, 2003. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2003-RLAEC01-Principios_e_regras.pdf. Acesso em: 6 nov. 2023.

SOWELL, Thomas. *Economia básica*: um guia de economia voltado ao senso comum. 5. ed. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

SOWELL, Thomas. *Fatos e falácias da economia*. Rio de Janeiro: Record, 2017.

STRECK, Lenio Luiz. Do pamprincipiologismo à concepção hipossuficiente de princípio: dilemas da crise do direito. *Revista de informação legislativa*, v. 49,

n. 194, p. 7-21, abr./jun. 2012. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496574. Acesso em: 31 out. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Resolução nº 792, de 1º de fevereiro de 2023*. Torna públicas as tabelas de vencimentos, de cargos em comissão e de funções comissionadas dos servidores do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://digital.stf.jus.br/publico/publicacao/126748. Acesso em: 29 nov. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Resolução nº 795, de 17 de março de 2023*. Torna público o subsídio mensal da Magistratura da União. Disponível em: https://digital.stf.jus.br/publico/publicacao/154322. Acesso em: 29 nov. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5407/MG.* Relator: Alexandre de Moraes, Brasília, 3 jul. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=153 59693832&ext=.pdf. Acesso em: 25 nov. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. *Recurso Extraordinário nº 466343-1.* Relator: ministro Cezar Peluso. Brasília, 3 dez. 2008. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444. Acesso em: 26 set. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. *Súmula vinculante nº 16*. Brasília, 3 dez. 2008. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/SUV_16__PSV_8.lapdf. Acesso em: 17 out. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. *Súmula vinculante nº 37*. Brasília, 16 out. 2014. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula787. Acesso em 17 out. 2023.

VALÊNCIO, Arrigo. *Crise econômica brasileira (2015-2016)*: ausência de desequilíbrio externo e endividamento público. Tese (doutorado em economia) — Faculdade de Economia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: http://hdl.handle.net/1843/39003. Acesso em: 3 nov. 2023.