



AJUFE

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL

**Substitutivo à PEC n.º
62/2015: Proposta de Vedação
à Vinculação Automática entre
os Subsídios dos Agentes
públicos**

Nota Técnica n.º 02/2020 (Atualização da Nota 06/2016)

A ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL – AJUFE, entidade de classe de âmbito nacional representativa dos Magistrados Federais, em cumprimento de seu dever institucional de colaborar com o processo legislativo, apresenta a Vossa Excelência Nota Técnica relacionada ao Substitutivo à PEC n.º 62/2015, proposto pelo ex-Senador Vicentinho Alves (PL/TO).

A proposta de Substitutivo manteve, em grande medida, a ideia inicial da PEC n.º 62/2015, cuja pretensão é vedar a vinculação automática entre os subsídios dos agentes públicos. Contudo, uma inovação importante foi trazida pela Emenda Substitutiva: propõe-se que os subsídios dos Magistrados sejam fixados mediante ato normativo de ampla divulgação.

Antes de adentrar a análise das alterações constitucionais propostas pelo Substitutivo, impende sua transcrição integral para uma melhor compreensão das ponderações suscitadas pela AJUFE:

Art. 27 [...]

§ 2º O valor dos subsídios dos Deputados Estaduais será fixado por lei específica de iniciativa da Assembleia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 37, § 13, 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I (NR)

Art. 28 [...]

§ 2º Os valores dos subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado serão fixados por lei específica de iniciativa da Assembleia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 37, XI e § 13, 39, § 4º, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I (NR)

Art. 29 [...]

V- os valores dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais serão fixados por lei específica de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI e § 13, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VI - os valores dos subsídios dos Vereadores serão fixados por lei específica de iniciativa das respectivas Câmaras Municipais, observado o que dispõem os arts. 37, XI e **§ 13**, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I., e os seguintes limites máximos [...] (NR)

Art. 37 [...]

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, é facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o valor dos subsídios mensais dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores, observado o disposto no § 13 deste artigo.

§ 13. São vedadas:

I - a instituição, por qualquer ato normativo e sob qualquer denominação, de mecanismo legal ou regulamentar que resulte em vinculação ou equiparação automática de valores de subsídios;

II - a adoção, por qualquer ato normativo, de sistemas de atualização ou correção automáticas de valores de subsídios. (NR)

Art. 39 [...]

§4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais, distritais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, por lei específica, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X, XI e **§ 13** (NR)

Art. 49 [...]

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI e §13, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; VIII- fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI e **§ 13**, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, §2º, I; (NR)

Art. 73 [...]

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União e seus substitutos terão as mesmas garantias, prerrogativas impedimentos, subsídios e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. (NR)

Art. 93 [...]

V - os subsídios dos Ministros dos Tribunais Superiores serão fixados por atos normativos respectivos, e o valor corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal; **os subsídios dos demais magistrados serão fixados por ato normativo de ampla divulgação** e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores e obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI e **§ 13**; 39, § 4º; 129, § 4º; e 134, § 40. (NR)

Art. 144 [...]

§ 11 - Será aplicado à carreira de Delegado de Polícia Federal, no que couber, o disposto no art. 93, V, observando o disposto no art. 37, XI e **§ 13**.

Art. 132 [...]

§2º Será aplicado à carreira de Procurador do Estado e do Distrito Federal, no que couber, o disposto no art. 93, V, observando o disposto no art. 37, XI e **§ 13**.

Art. 131 [...]

§4º Será aplicado à carreira da Advocacia-Geral da União, no que couber, o disposto no art. 93, V, observando o disposto no art. 37, XI e **§ 13**.

Tomando por base o caráter nacional e unitário do Poder Judiciário, bem como o tratamento isonômico a ser necessariamente dispensado aos seus membros, foi instituído o escalonamento vertical nos termos da regra contida no inciso V do art. 93, cuja redação foi dada pela emenda constitucional 19/98.

A Jurisdição, enquanto manifestação da soberania estatal, caracteriza-se por ser una e indivisível. As regras constitucionais e legais de distribuição de competência

constituem, portanto, apenas mecanismos de organização e racionalização da atividade judicante. A Magistratura, no mesmo viés, por ser veículo de expressão do Poder Jurisdicional, também ostenta as características de unicidade e indivisibilidade.

Note-se que todos os Magistrados, independentemente do grau de jurisdição que exerçam, estão submetidos ao mesmo regramento constitucional: gozam das chamadas garantias funcionais (art. 95), que asseguram a todos os membros do Poder Judiciário um exercício independente e imparcial da judicatura.

No plano infraconstitucional, tem-se a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, à qual se sujeitam todos os Magistrados, sejam eles incumbidos da justiça comum, sejam eles incumbidos da justiça especial. Da mesma forma, afigura-se irrelevante o grau de jurisdição, de modo que tanto os Juízes de 1ª e 2ª instâncias, quanto os Juízes de instâncias extraordinárias, estão sujeitos à disciplina prevista no mesmo diploma normativo, a Lei Complementar n.º 35/79 (LOMAN).

A estratificação do Poder Judiciário representa, a rigor, instrumento de concretização dos princípios constitucionais e convencionais, que asseguram aos jurisdicionados o direito à revisão das decisões judiciais que lhes sejam desfavoráveis. Não representa, portanto, diferenciação funcional, tampouco hierárquica. Como é cediço, todo Magistrado dispõe de poder para manifestar a mesma função estatal (a Jurisdição), inexistindo qualquer relação de mando e subordinação entre Juízes que ocupam diferentes instâncias judiciárias.

Destarte, diante dessa igualdade de condições fáticas e jurídicas, descabe tratamento discrepante para os Magistrados em termos de remuneração. Ressalte-se que a igualdade, intimamente relacionada à noção de justiça, constitui valor nuclear ao constitucionalismo moderno e encontra-se devidamente assentada na ordem constitucional pátria (art. 5º, *caput*, CF).

O art. 93, inciso V, da Carta Maior, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19 de 1998, tende justamente a realizar o princípio da igualdade, conferindo tratamento remuneratório igualitário para os membros da Magistratura, sem negligenciar, contudo, a deferência que se deve aos Juízes das instâncias superiores, que, via de regra, são profissionais com maior experiência jurídica.

Segue, por oportuno, a transcrição do dispositivo:

Art. 93 [...]

V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, **não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento**, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º.

Verifica-se, então, que a norma constitucional tem duplo propósito: a) por um lado, ao estabelecer um **limite máximo** (dez por cento) para a diferença entre o subsídio dos Magistrados de determinada instância e o subsídio dos Magistrados da instância imediatamente inferior, pretendeu-se evitar disparidade de tratamento remuneratório no seio da Magistratura; b) por outro lado, ao estabelecer um **limite mínimo** (cinco por cento) para a mesma diferença, pretendeu-se prestigiar os Juízes dotados de maior experiência jurídica.

Portanto, uma interpretação teleológica da disposição constitucional conduz à ideia de que as vinculações automáticas, promovidas pela legislação, concretizam com maior verticalidade o ideal de justiça e igualdade no que concerne à remuneração dos Magistrados. Perceba, ainda, que a vinculação automática representa a garantia de que os limites constitucionais dispostos no art. 93, inciso V, nunca serão violados em virtude de eventual mora do Poder Legislativo.

Cabe destacar que essa vinculação automática implica racionalização da atividade legiferante. Note-se que um reajuste do subsídio para os Ministros do Supremo Tribunal Federal conduz ao reajuste do subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores. O reajuste para os Ministros dos Tribunais Superiores pode conduzir à necessidade de reajuste para os Desembargadores dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais de Justiça. Por seu turno, o reajuste para os Desembargadores pode conduzir à necessidade de reajuste para os Juízes de 1ª instância.

Diante disso, observa-se que cada reajuste para os Ministros da Corte Suprema pode demandar diversas atuações legislativas pontuais, a fim de adequar a remuneração dos Magistrados aos limites estabelecidos no art. 93, inciso V, da Carta da República, em manifesto dispêndio desnecessário de recursos humanos e materiais. Além disso, cumpre ressaltar que enquanto não forem editadas essas leis (orientadas a adequar a remuneração dos Juízes), ter-se-á um estado de inconstitucionalidade por inobservância da regra prevista no art. 93, inciso V, da CF.

Em suma, vedar a vinculação automática entre os subsídios dos Magistrados representa ineficiência legislativa, além de ensejar estados de inconstitucionalidade decorrentes de eventual inércia do Poder Legislativo em deliberar as proposições dos Tribunais voltadas a adequar o subsídio dos Magistrados aos limites constitucionais.

Ademais, o art. 93, inciso V, da CF, que dispõe sobre a forma, a gradação e o limite para fixação dos subsídios dos magistrados não integrantes dos Tribunais Superiores, constitui um dos pilares da independência política do Poder Judiciário e, por conseguinte, desvincular os reajustes dos subsídios da magistratura nacional dos reajustes dos subsídios dos ministros do Supremo Tribunal Federal levaria à vulnerabilidade da autonomia funcional dos Juízes.

Com isso, retirar do ordenamento jurídico constitucional o escalonamento nacional implantado para fortalecer o Poder Judiciário - dado seu caráter unitário - acabaria por enfraquecê-lo, e, sendo assim, há de ser regra considerada imune até às emendas constitucionais tendentes a aboli-la, em conformidade com o que dispõe o art. 60, § 4º, III, da Constituição Federal, pois ofende sobremaneira a Separação dos Poderes.

De todo modo, impõe reconhecer que o Substitutivo é tecnicamente superior ao texto inicial da PEC. Se, por um lado, ele tenderia a criar um problema de ineficiência legislativa; por outro, ele afasta essa possibilidade, já que confere aos Tribunais a competência para ajustar o subsídio dos Magistrados por meio de ato normativo de ampla divulgação.

Diante disso, se aprovada a proposta de vedação à vinculação entre os subsídios dos Magistrados, ao menos que seja aprovada nos moldes propugnados pelo Senador Vicentinho Alves, uma vez que assim evita-se que eventual mora legislativa converta-se em estados inconstitucionalidade quanto ao sistema remuneratório da Magistratura.

Não fosse somente isso, tem-se que a proposta trazida pela senadora Gleisi Hoffmann e reafirmada pelo ex-Senador Vicentinho Alves não resolve, de forma efetiva, a questão da desvinculação dos salários dos ocupantes de cargos públicos da nossa República, mantendo o indesejável "efeito cascata" decorrente da revisão dos subsídios dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Explica-se.

Em acepção estrita, designam-se *agentes políticos* aqueles servidores públicos que, na forma da Constituição da República, *presentam* os Poderes da República, na medida em que personificam esses poderes e os exercem com

independência e autonomia. No plano da União, nesta condição estão, para o Poder Executivo, o Presidente da República e os seus ministros; para o Poder Legislativo, os senadores e deputados federais; para o Poder Judiciário, os ministros, juízes e desembargadores (inclusos os dos Tribunais de Contas da União, *ex vi* do artigo 73, § 3º da CRFB); e, paralelamente ao Poder Judiciário, os membros do Ministério Público (procuradores e promotores), por força da simetria constitucional ditada no artigo 129, §4º, CRFB, assim como os defensores públicos, nos exatos termos do artigo 134, §4º da CRFB. O mesmo deve-se aplicar, *mutatis mutandis*, aos poderes estaduais e municipais, no que couber, em razão do desejável paralelismo constitucional; mas sem automática vinculação remuneratória, a bem do equilíbrio das contas públicas.

No atual modelo remuneratório, adotou-se o vencimento máximo no âmbito do Poder Judiciário da União (*os subsídios mensais, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal*) como teto vencimental do funcionalismo público em geral (artigo 37, XI da CRFB, com a redação da EC 41/2003). Assim, a rigor, a revisão dos subsídios da Magistratura e do Ministério Público termina determinando, politicamente, uma reação em cadeia tendente a inflacionar boa parte da folha de pagamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, considerando-se que, após a introdução do regime remuneratório dos subsídios para aquelas duas carreiras (Magistratura e Ministério Público) e para todos os mandatos eletivos, por força da EC 19/1998, várias outras carreiras específicas do funcionalismo público assimilaram paulatinamente esse mesmo regime, sendo hoje também remunerados por subsídios.

O complexo, porém, é que, ano a ano, muitos desses outros agentes públicos, por conta de outras vantagens remuneratórias que possam auferir (além dos vencimentos, que, em face das progressões horizontais, também contemplam o tempo de serviço), vêm atingindo e ultrapassando o limite remuneratório imposto no artigo 37, XI da CRFB, **apresentando rendimentos brutos muito superiores aos de Ministro do Supremo Tribunal Federal, somente sendo freados pelo denominado *abate-teto*.**

É certo, porém, que essas carreiras não abrigam *membros de Poder*, conquanto organizem servidores públicos altamente especializados. Nesse sentido, são agentes de Estado, mas não são agentes políticos *stricto sensu*, como são os detentores de cargos eletivos majoritários ou proporcionais, os magistrados, e, por definição constitucional, também os membros do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Como se torna fácil verificar, o grande problema da fixação do teto remuneratório com base no subsídio dos Ministros do STF é que seu reajuste, pelas razões anteriormente expostas, produz "efeito cascata", cujas repercussões orçamentárias são imensuráveis em relação a todas as unidades da Federação, pois

seriam milhares e milhares os servidores cujas remunerações estariam contidas apenas mediante abate-tetos. **Portanto, a vinculação do teto remuneratório aos subsídios dos Ministros do STF transformou-se em verdadeira armadilha que obsta à sua recomposição relativamente aos agentes políticos (juízes, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, parlamentares, dentre outros), que tende a se agravar com o tempo, pois, como muitos outros servidores tem remuneração bruta acima do teto, para esses basta o aumento de tal limite para vantagem na remuneração líquida, independentemente de lei vinculante revisora dos seus ganhos.**

É chegada a hora de se dar cumprimento aos incisos do § 1º do artigo 39 da CRFB, que determina que *A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos.* Não se pode comparar o grau de responsabilidade, a complexidade e a peculiaridade, além dos requisitos para a investidura dos cargos ocupados por agentes políticos, com aqueles ocupados pelos demais servidores públicos desse País.

Nessa ordem de ideias, é imperioso reconhecer que, nos moldes atuais, **o modelo vencimental de subsídios, a abranger em um mesmo regime os agentes políticos em sentido estrito (p. ex. os membros de Poder) e os servidores públicos em geral, inclusive quanto ao limite remuneratório único tomando como paradigma o subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal, está fadado à inanição política.**

Assim, como solução para tal problema, é vital que se implante um teto de vencimentos específico para os agentes políticos *stricto sensu*, com base nos valores isonômicos recebidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, e outro teto de vencimentos para os demais servidores públicos dos entes da federação, podendo-se adotar para isso o menor subsídio mensal, em espécie, da magistratura da União, o que revela lógica, pois, se o teto atualmente existente leva em consideração a maior remuneração do Poder Judiciário da União (subsídios dos ministros do Supremo Tribunal Federal), nada discrepante que o novo teto a ser instituído, junto aos demais servidores públicos não agentes políticos, tenha como paradigma a menor remuneração desse mesmo ramo de Poder.

Diante desse quadro, evidentemente que a recomposição inflacionária prevista no artigo 37, XI da CRFB terá impacto muito menor se estiverem submetidos ao teto dos ministros do Supremo Tribunal Federal apenas os agentes políticos *stricto sensu*,

dada a sua reduzida quantidade de ocupantes, ao passo que os demais servidores públicos, em quantidade infinitamente superior de cargos ocupados, estejam submetidos a outro teto vencimental, no caso equivalente ao menor subsídio mensal, em espécie, da magistratura da União.

E diga-se que tal alteração não ofende a regra de irredutibilidade de vencimentos, pois a implantação de teto remuneratório sempre foi fonte de exceção a tal princípio (v.g. artigos 28, §2º, 29, V e 37, XV da CRFB).

Em suma, conforme alterações a seguir expostas, sugere-se que sejam instituídos **dois tetos remuneratórios**:

(I) Tomando como limite o subsídio mensal, em espécie, dos ministros do Supremo Tribunal Federal, para os vencimentos dos agentes políticos em sentido estrito, v.g., os detentores de mandato eletivo, no Poder Executivo, e os seus ministros e secretários de Estado; os detentores de mandato eletivo, no Poder Legislativo; os magistrados, no Poder Judiciário; e, pelas regras constitucionais vigentes, os ministros do Tribunal de Contas, os membros do Ministério Público e os membros da Defensoria Pública; e

(II) Tomando como limite o menor subsídio mensal, em espécie, da magistratura da União, para os vencimentos, subsídios e remunerações do funcionalismo público em geral.

Sugerem-se, assim, as seguintes alterações a serem efetuadas no texto constitucional, anotadas em vermelho:

Art. 37. (...)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, **do menor paradigma remuneratório da magistratura da União, na forma do artigo 93, inciso V, aplicando-se como limite aos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal,**

e como limite, caso inferior ao subsídio mensal, em espécie, do menor paradigma remuneratório da magistratura da União, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário; (NR)

(...)

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica vedado aos Estados, ao Distrito Federal e ao Municípios fixar, em seu âmbito, como limite único, valor superior ao subsídio mensal, em espécie, do menor paradigma remuneratório da magistratura da União, na forma do artigo 93, inciso V, excetuados os agentes submetidos a limite remuneratório diverso, nos termos dessa Constituição. (NR)

(...)

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

(...)

V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados, que terão como referência os subsídios percebidos pelos Ministros dos Tribunais Superiores, são fixados e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, em valores cuja diferença entre uma e outra não poderá ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, vedada a vinculação remuneratória automática de outras

carreiras do serviço público e obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º; (NR)

Por essas razões aqui expostas, a AJUFE manifesta-se contrariamente à aprovação da proposta de Substitutivo à PEC n.º 62/2015, na forma como está e em especial no que pertine à alteração do inciso V do art. 93, apresentando como alternativa, para que efetivamente se acabe com o "efeito cascata" remuneratório atualmente existente, com nefastas consequências nas contas públicas dos entes da federação, a criação de dois tetos remuneratórios na forma acima.

Caso não seja o entendimento de V. Exa., que, se mantida a essência da redação atual, se faça alteração ao artigo 93, inciso V, acrescentando-lhe, somente, a cláusula de vedação de vinculação remuneratória automática de outras carreiras do serviço público aos subsídios dos membros do Poder Judiciário, conforme emenda apresentada pelo senador Roberto Rocha.

Por fim, no intuito de colaborar com o Congresso Nacional em matéria tão relevante, a Associação signatária se coloca à disposição de V. Exa. para eventuais esclarecimentos necessários.

Brasília/DF, 17 de janeiro de 2020.

FERNANDO MARCELO MENDES
Presidente da AJUFE — Juiz Federal