



# AJUFE

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL

---

**Nota Técnica nº 07/2019 AJUFE:**  
Considerações acerca do  
**Projeto de Lei nº 3.123/2015**  
(apenso ao PL nº 6.726/2016  
e ao PL nº 674/2019)

## Nota Técnica nº 07/2019<sup>1</sup>

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 Projeto de Lei nº 3.123/2015 (apensado ao PL nº 6.726/2016 e ao PL nº 674/2019), que trata do chamado “extrateto”, regulamentando o limite remuneratório de que tratam o inciso XI e os §§ 9º 11 do art. 37 da Constituição Federal.

**Objeto:** Projeto de Lei nº 3.123/2015 (apensado ao PL nº 6.726/2016 e ao PL nº 674/2019).

### SUMÁRIO

<b>1. ORIGEM E PROPÓSITO DO PL Nº 3.123/2015</b> .....	<b>3</b>
<b>2. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS</b> .....	<b>5</b>
2.1. Vício de iniciativa .....	6
2.2. Inobservância de processo legislativo próprio .....	7
<b>3. INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS</b> .....	<b>8</b>
3.1. Rol taxativo de parcelas com natureza indenizatória .....	9
3.2. Sujeição de parcelas indenizatórias ao teto constitucional .....	10
3.3. Enriquecimento ilícito da Administração Pública .....	14
3.4. Negação da garantia ao terço constitucional de férias .....	18
3.5. Sujeição cumulativa ao teto constitucional de cargos acumuláveis ....	19
3.6. Permissivo para se desacatar decisões judiciais .....	23
3.7. Violação à cláusula pétrea de irredutibilidade remuneratória .....	25
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>27</b>

<sup>1</sup> Material desenvolvido em parceria com a assessoria Malta Advogados.

## 1. ORIGEM E PROPÓSITO DO PL Nº 3.123/2015

O intuito do Projeto de Lei nº 3.123/2015 (apensado ao PL nº 6.726/2016 e ao PL nº 674/2019), na redação do substitutivo apresentado pelo seu relator na Câmara dos Deputados, envolve a regulamentação do § 11 do art. 37 da Constituição, especificando, além de outras disposições concernentes ao tema, o rol de verbas indenizatórias que não se sujeitariam ao limite estabelecido no inciso XI e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal:

### **Constituição Federal**

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos 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 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, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, 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, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; [...]

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. [...]

**§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.**

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste

parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores. (grifo acrescido)

Sua origem decorre da conclusão dos trabalhos da Comissão Especial do Extrateto (CTETO), criada pelo Ato do Presidente do Senado Federal (ATS) nº 24, de 2016, *com a finalidade de analisar a efetividade do limite remuneratório imposto pelo teto constitucional aos agentes públicos e com a finalidade de vedar a vinculação remuneratória automática entre subsídios* — segundo consta no relatório final da Comissão.

Já o PL nº 3.123/2015, conforme atual redação do substitutivo apresentado pelo seu relator na Câmara dos Deputados, a despeito de conservar esse propósito de se operacionalizar o teto remuneratório constitucional (fazendo-o aplicável de uma maneira mais clara em todos os entes federados), concentra-se na delimitação precisa e taxativa de todas as parcelas indenizatórias que não seriam suscetíveis ao limite remuneratório.

Contempla, assim, todos os agentes públicos — dentre os quais os agentes políticos, os ocupantes de cargos em comissão, os contratados temporariamente, os militares, os servidores estatutários (vitalícios ou não) e os empregados públicos (de empresas públicas, de sociedades de economia mista e de consórcios públicos). Alcança, por conseguinte, tanto a administração direta quanto a administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Também encampa, para além de todos os agentes públicos em atividade, os beneficiários de aposentadoria decorrente de quaisquer funções públicas relacionadas, além de beneficiários de pensão por morte em decorrência do óbito de qualquer desses agentes públicos citados.

Em sua regulamentação do § 11 do art. 37 da Constituição Federal, o PL nº 3.123/2015 delimita um rol taxativo de parcelas de natureza indenizatória, descreve os critérios para seu percebimento e também a possibilidade de sua sujeição ao teto constitucional, caso ultrapassem determinados valores.

Também disciplina a forma com que serão feitos os descontos; dispõe acerca da instituição de um sistema integrado para verificação e controle quanto ao cumprimento do teto constitucional; e, ainda, as consequências criminais para os agentes públicos que desrespeitarem as disposições da lei.

A despeito do louvável propósito de se regulamentar dispositivo constitucional, o PL nº 3.123/2015 apresenta manifestas e graves inconstitucionalidades, além de disposições que não se coadunam com a natureza indenizatória das parcelas que pretende regulamentar, conforme se passa a descrever a seguir.

## **2. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS**

Em suas disposições, o PL nº 3.123/2015 (apensado ao PL nº 6.726/2016 e ao PL nº 674/2019), cuja iniciativa partiu do Senado Federal, pretende tratar de direitos e vantagens dos agentes públicos — incluindo-se os membros da magistratura — através de lei ordinária.

### **Substitutivo do relator ao Projeto de Lei nº 3.123, de 2015**

Art. 1º Esta Lei regulamenta o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, especificando, em âmbito nacional, os pagamentos que não se sujeitam aos limites remuneratórios previstos no inciso XI e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º O disposto nesta Lei se aplica às retribuições em espécie, de qualquer natureza, devidas, no âmbito dos órgãos e entidades abrangidos pelo disposto no art. 37 da Constituição Federal: [...]

**V - aos magistrados e aos membros do Ministério Público;**  
(grifo acrescido)

Analisando-se especificamente o caso da magistratura, busca-se o estabelecimento de condições e limitações ao acesso de verbas indenizatórias cuja previsibilidade se encontra assentada na própria Lei Orgânica da Magistratura — LOMAN (Lei Complementar nº 35/1979), com disciplina formulada através de resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como a Resolução nº 13 de 2016 (verbas indenizatórias) e a Resolução nº 274 de 2018 (auxílio moradia).

Entretanto, conforme a Constituição Federal descreve em seus arts. 37, X, e 93, *caput* e V, temas envolvendo a remuneração desses agentes públicos devem

ser tratados por **lei complementar de iniciativa privativa do Supremo Tribunal Federal (STF)**:

#### **Constituição Federal**

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

X - **a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso**, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; [...]

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 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; (grifos adicionados)

Pontua-se, por conseguinte, a inconstitucionalidade formal do art. 1º, § 1º, inciso V, do PL nº 3.123/2015, quando delimita, dentre os destinatários da regulamentação que se pretende fazer, os membros da magistratura.

### **2.1. VÍCIO DE INICIATIVA**

Nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, remunerações e subsídios somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso — o que já remete a questão para o abrigo da necessidade de se delimitar a competência para a edição de lei específica no que diz respeito à magistratura.

O art. 93 da Constituição Federal elucida o ponto: conforme a redação de seu *caput* combinada a de seu inciso V, a iniciativa de lei que abarca os subsídios da magistratura compete privativamente ao Supremo Tribunal Federal (STF).



Necessariamente por essa razão, jamais poderia o PL nº 3.123/2015, com origem em proposta apresentada pelo Senado Federal, envolver em seu escopo de incidência disposições concernentes à remuneração dos membros da magistratura nacional — já que a disciplina quanto a tais agentes públicos compete, privativamente, ao STF.

## **2.2. INOBSERVÂNCIA DE PROCESSO LEGISLATIVO PRÓPRIO**

Por outro lado, em que pese a recomposição do subsídio de ministros do STF poder ser objeto de lei ordinária (art. 37, X, da Constituição Federal) — lei esta cuja competência também é privativa do STF, ressalta-se —, alterações atinentes aos direitos e vantagens da magistratura, conforme entendimento já esposado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), devem ser objeto de lei complementar.

Trata-se de um entendimento em respeito tanto à própria determinação do art. 93, *caput*, da Constituição Federal (que assinala a necessidade de lei complementar para disposições concernentes à magistratura), quanto à recepção, pela Constituição de 1988, da Lei Orgânica da Magistratura — LOMAN (Lei Complementar nº 35/1979), a qual descreve de maneira taxativa o rol e a forma com que se aplicam vantagens e benefícios à magistratura:

ADMINISTRATIVO - MAGISTRADO DA JUSTIÇA DO TRABALHO - AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO - LEI COMPLEMENTAR Nº 35/79, ART. 65 - NÃO PREVISÃO - ROL TAXATIVO - INEXISTÊNCIA DE DIREITO.

**1 - Firmou-se entendimento pacífico nos Tribunais Superiores que a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, Lei Complementar nº 35/79, em seu art. 65, estabelece um regime taxativo de direitos e vantagens e é insuscetível de modificação por meio de processo legislativo de qualquer hierarquia inferior.**

2 - Inexiste direito aos magistrados de recebimento do auxílio-alimentação, pois além de não constar expressamente previsto na LOMAM, trata-se de benefício de caráter geral, aplicável, tão-somente, em relação aos servidores públicos federais, submetidos ao Regime Jurídico Único.

3 - Recurso conhecido e provido para, reformando o v. acórdão guerreado, julgar improcedente o pedido, invertendo-se o ônus da sucumbência.

(STJ. REsp 302.060/RN, Relator Ministro Jorge Scartezzini, Data de Julgamento: 03/06/2004, Data de Publicação: 02/08/2004) (grifo acrescido)

A Lei Orgânica da Magistratura, recepcionada pela Constituição Federal de 1988 (ADI 2.580<sup>2</sup>), estabelece, dentre suas diversas disposições, um regime de direitos e vantagens dos magistrados. Como lei complementar, é insuscetível de modificação por meio de legislação estadual de qualquer hierarquia e mesmo por meio de lei ordinária federal.

Qualquer alteração na sistemática de vantagens e benefícios da magistratura, portanto, deveria partir da iniciativa do Supremo Tribunal Federal, único constitucionalmente legitimado para tanto — e sob a forma de projeto de lei complementar, já que assim a Constituição Federal exige e somente assim a Lei Orgânica da Magistratura poderia ser alterada.

Ao disciplinar vantagens para a magistratura, descrevendo rol, condições e limitações para o recebimento de parcelas indenizatórias, o PL nº 3.123/2015 vulnera tanto a previsão de iniciativa privativa do STF quanto a formalidade que situa a necessidade de lei complementar para tanto. Vulnera-se, portanto, os arts. 37, X, e 93, V, ambos da Constituição Federal, razão pela qual o PL nº 3.123/2015, no que toca a magistratura, encontra-se eivado de inconstitucionalidade formal.

### **3. INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAS**

Em suas disposições, o PL nº 3.123/2015 (apensado ao PL nº 6.726/2016 e ao PL nº 674/2019), conforme adiantado, pretende tratar de direitos e vantagens dos agentes públicos — incluindo-se os membros da magistratura.

Entretanto, seus preceitos entram em confronto com diversas disposições constitucionais, quais sejam: i) que não restringe o rol de parcelas indenizatórias; ii) que descreve a insubmissão de qualquer verba indenizatória ao limite remuneratório constitucional; iii) que veda o enriquecimento ilícito da Administração Pública à custa de trabalho não-remunerado de seus servidores; iv)

---

<sup>2</sup> STF. ADI nº 2.580/CE, Relator Ministro Carlos Velloso, Pleno, Data de Julgamento: 26/09/2002. Data de Publicação: 04/10/2002.



que assegura o direito ao terço constitucional de férias; v) que permite o acúmulo de cargos públicos em circunstâncias específicas para a magistratura; vi) que afirma a autoridade de decisões judiciais, não podendo serem desrespeitadas pela própria Administração Pública; e vii) que garante a irredutibilidade remuneratória.

Há, assim, uma multiplicidade de inconstitucionalidades materiais ao longo do texto do PL nº 3.123/2015, notadamente quando visualizada a abrangência da magistratura nacional em seu escopo de incidência. É o que se passa a demonstrar a seguir.

### **3.1. ROL TAXATIVO DE PARCELAS COM NATUREZA INDENIZATÓRIA**

A previsão que excetua as parcelas de caráter indenizatório do limite remuneratório constitucional encontra-se no § 11 do art. 37 da Constituição Federal. Trata-se de uma disposição expressa ao descrever como indenizatórias as parcelas assim previstas em lei:

#### **Constituição Federal**

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

**§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.**

(grifo acrescido)

Entretanto, não obstante o permissivo constitucional que deixa aberta a possibilidade de instituição de parcelas de caráter indenizatório por qualquer lei, o PL nº 3.123/2015 incumbe-se de descrever, **de maneira exaustiva, todas as parcelas imbuídas desse caráter indenizatório** (art. 2º, *caput*).

E o faz inclusive de maneira taxativa e descrevendo que qualquer outra parcela não abarcada pelas suas disposições perderia sua natureza indenizatória — passando, dessa forma, à condição de sujeição ao teto remuneratório constitucional (art. 2º, § 5º):

### **Substitutivo do relator ao Projeto de Lei nº 3.123, de 2015**

Art. 2º Não se sujeitam à incidência dos limites remuneratórios previstos no inciso XI e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal, nos termos do § 11 do art. 37 da Constituição Federal, **estritamente os pagamentos decorrentes:** [...]

§ 5º Nos termos do art. 1º desta Lei e do art. 4º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, **será submetido aos limites remuneratórios** previstos no inciso XI e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal **qualquer pagamento** feito aos agentes relacionados no § 1º do art. 1º **que não esteja compreendido no caput, ainda que se revista de natureza indenizatória.**  
(grifos acrescentados)

Trata-se de uma disposição que confronta parcelas outras percebidas pela magistratura, decorrentes de legislação e regramentos cuja propositura encontra-se circunscrita à iniciativa do Poder Judiciário e que não se encontram albergadas nesse rol taxativo do PL nº 3.123/2015.

É o caso do auxílio saúde recebido como forma de ressarcimento por despesas com saúde do agente público ou de seus dependentes previdenciários, modalidade de ressarcimento mais adotada no âmbito do Poder Judiciário, cuja regulamentação encontra-se inserida na Resolução nº 207/2015 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O § 11 do art. 37 da Constituição Federal não restringe à lei específica a disciplina de parcelas indenizatórias. Pelo contrário: franqueia a qualquer diploma legal o estabelecimento de parcelas nesses termos. Permitir-se uma lei vedar o estabelecimento de caráter indenizatório por qualquer outro diploma legal acaba por restringir um comando que o texto constitucional não descreve como limitável. Algo que culmina pelo seu desvirtuamento e, conseqüentemente, pela sua própria violação.

### **3.2. SUJEIÇÃO DE PARCELAS INDENIZATÓRIAS AO TETO CONSTITUCIONAL**

Ainda sobre a regra contida no § 11 do art. 37 da Constituição Federal, trata-se de uma disposição clara ao delimitar que as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei não serão submetidas ao teto remuneratório descrito pelo inciso XI do mesmo art. 37:

### **Constituição Federal**

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

**§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.**

(grifo acrescentado)

Além de o PL nº 3.123/2015 trasmudar para remuneratório o caráter indenizatório de parcelas previstas em outras legislações (as quais não guardam correspondência ao rol taxativo do PL), há ainda o estabelecimento de circunstâncias em que parcelas previstas no próprio PL nº 3.123/2015, caso ultrapassem determinado limiar, restarão convertidas em parcelas remuneratórias.

Há, portanto, grande confusão no sentido de se visualizar parcelas indenizatórias como parcelas parcialmente sujeitas ao teto remuneratório constitucional. Trata-se de um entendimento que mescla sua natureza, atribuindo-lhes um caráter remuneratório na medida em que estabelece limiar a partir do qual estariam sujeitas à limitação constitucional — algo que contraria terminantemente sua própria razão de ser.

As verbas indenizatórias são valores pagos aos servidores públicos a título de indenização em razão de despesas decorrentes do exercício da função. Tratam-se, assim, de um dispêndio, sob encargo do agente público, indispensável para a própria prestação do serviço público — motivo pelo qual precisa, evidentemente, ser indenizado, sob pena de fazer repercutir sobre a remuneração do próprio agente público um custo que, em verdade, deve estar ao encargo da Administração Pública.

As verbas indenizatórias têm sua previsão em lei e geralmente se apresentam sob a rubrica de “ajuda”, “auxílio” ou “indenização”, dentre as quais destacam-se o auxílio-moradia, o auxílio-alimentação, a ajuda de custo para mudança e transporte, o auxílio-funeral, indenização (ou diária) em virtude de afastamento do local de trabalho, indenização pelo uso de veículo próprio, auxílio-creche, auxílio-saúde, dentre outros.

Especificamente no que tange à magistratura, a Lei Orgânica da Magistratura — LOMAN (Lei Complementar nº 35/1979) traz disposições concernentes às verbas de natureza indenizatória aplicáveis aos juízes. Por sua vez, a Resolução nº 13/2006 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em seu art. 8º, traz de maneira mais pormenorizada referidas parcelas. Destaca-se a taxatividade da normatização (art. 8º, parágrafo único), descrevendo que quaisquer outras parcelas se sujeitam ao teto remuneratório constitucional, uma vez desprovidas do caráter indenizatório:

**Resolução nº 13, de 21/03/2006, do CNJ**

Art. 8º Ficam excluídas da incidência do teto remuneratório constitucional as seguintes verbas:

I - de caráter indenizatório, previstas em lei:

- a) ajuda de custo para mudança e transporte;
- b) auxílio-moradia;
- c) diárias;
- d) auxílio-funeral;
- e) ~~indenização de férias não gozadas;~~(Revogada pela Resolução nº 27, de 18.12.06)
- f) indenização de transporte;
- g) outras parcelas indenizatórias previstas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional de que trata o art. 93 da Constituição Federal.

II - de caráter permanente:

- a) remuneração ou provento decorrente do exercício do magistério, nos termos do art. 95, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal; e
- b) benefícios percebidos de planos de previdência instituídos por entidades fechadas, ainda que extintas.

III - de caráter eventual ou temporário:

- a) auxílio pré-escolar;
- b) benefícios de plano de assistência médico-social;
- c) devolução de valores tributários e/ou contribuições previdenciárias indevidamente recolhidos;
- d) gratificação pelo exercício da função eleitoral, prevista nos art. 1º e 2º da Lei nº 8.350, de 28 de dezembro de 1991, na redação dada pela Lei nº 11.143, de 26 de julho de 2005;
- e) gratificação de magistério por hora-aula proferida no âmbito do Poder Público;
- f) bolsa de estudo que tenha caráter remuneratório.

IV - abono de permanência em serviço, no mesmo valor da contribuição previdenciária, conforme previsto no art. 40, § 19, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003.

Parágrafo único. É vedada, no cotejo com o teto remuneratório, a exclusão de verbas que não estejam arroladas nos incisos e alíneas deste artigo.

Delimitado o rol de verbas de natureza indenizatória — e, portanto, excluídos da incidência do teto remuneratório constitucional, conforme prenuncia o art. 37, § 11, da Constituição Federal, reproduzido pelo caput do art. 8º da Resolução nº 13/2006 do CNJ, não há que se relativizar qualquer dessas parcelas, transfigurando-as em parcelas parcialmente sujeitas ao teto.

Contudo, essa relativização é intentada pelo PL nº 3.123/2015, como quando descreve, em seu art. 2º, limites para o valor de verbas como auxílio-alimentação, ressarcimento para despesas de saúde, adicional de férias, indenização por férias não gozadas, licença-prêmio não usufruída, auxílio-creche, auxílio-transporte, indenização em decorrência de uso de veículo próprio, diárias em virtude de afastamento do local de trabalho, ajuda de custo para mudança e auxílio-funeral:

**Substitutivo do relator ao Projeto de Lei nº 3.123, de 2015**

Art. 2º Não se sujeitam à incidência dos limites remuneratórios previstos no inciso XI e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal, nos termos do § 11 do art. 37 da Constituição Federal, estritamente os pagamentos decorrentes:

I - de auxílio-alimentação, limitada a exclusão a valor correspondente a três por cento do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente;

II - do ressarcimento: [...]

b) de mensalidade de planos de saúde, limitada a exclusão, nesse caso, a quatro por cento do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente; [...]

IX - da concessão de auxílio-creche, relativo a filhos e dependentes até cinco anos de idade, limitada a exclusão a valor correspondente, por dependente, a três por cento do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente;

X - de auxílio ou indenização de transporte, observada a estrita e efetiva necessidade do serviço, em valor não superior a três por cento do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente;

XI - de indenização decorrente do uso de veículo próprio em serviço, em valor não superior a sete por cento do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente; [...]

XIII - de diárias e de indenização devida em virtude do afastamento do local de trabalho para execução de trabalhos de campo sem direito à percepção de diária, limitada a exclusão, em ambos os casos, exceto quando se tratar de moeda estrangeira, a valor



correspondente, por dia, a dois por cento do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente;

XIV - de ajuda de custo para mudança e transporte, até o valor correspondente ao preço médio cobrado no domicílio de origem para prestação de serviços com essa finalidade, atualizado trimestralmente pelo órgão ou entidade;

Todas essas verbas, não obstante o reconhecimento quanto ao seu viés indenizatório, estão submetidas a alguma limitação — e, caso excedam essa limitação, a parcela a maior será considerada como sujeita ao teto remuneratório. Cria-se, assim, uma modalidade distinta de pagamento pela Administração Pública, que será parcialmente indenizatória e parcialmente remuneratória, uma vez conter parte não sujeita ao teto constitucional e outra parte limitada a esse teto.

O PL nº 3.123/2015, ao criar essa figura híbrida, viola o disposto no art. 37, § 11, da Constituição Federal, o qual não realiza nenhuma discriminação em termos de limite para parcelas de natureza indenizatória. Muito pelo contrário: discrimina que a totalidade dessas verbas não estarão ao abrigo do teto remuneratório constitucional.

Trata-se, claramente, da disposição mais sensata, uma vez que a parcela indenizatória não guarda correspondência com qualquer contraprestação pelo trabalho realizado pelo agente público. Envolve um valor dispendido em razão de cobrir custo primordial para o desempenho da função pública pelo agente, o qual não pode se ver, na circunstância em que a verba exceda o limite da legislação, constringido a arcar, mediante uso da própria remuneração, com o custeio de sua função pública.

### **3.3. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Quando delimita valor máximo para parcelas de natureza indenizatória, a Administração Pública incorre, inevitavelmente, na possibilidade de se valer da remuneração do próprio servidor para custeio e manutenção da prestação do serviço público.

Ressalta-se que as verbas de natureza indenizatória têm o propósito de restituir ao agente público parte de sua remuneração que foi dispendida com o



propósito de satisfazer circunstâncias materiais indispensáveis para o pleno exercício de suas funções.

Trata-se, assim, de um custo que deve restar inteiramente ao abrigo da Administração, como o é em relação às despesas concernentes à água e energia elétrica necessárias para manutenção da repartição na qual o servidor trabalha. Mostra-se incogitável prever qualquer limite para esses custos e, a partir desse limite, fazê-lo sob responsabilidade do servidor que ali presta serviços.

E o que é mais grave: o PL nº 3.123/2015, em suas disposições concernentes à indenização de férias não gozadas, terço adicional de férias e licença prêmio não usufruída, estipula limite para o recebimento dessas parcelas como de viés indenizatório. Assim, não será devida ao agente público a fração que exceda esse limite, caso extrapole o teto remuneratório constitucional junto às demais verbas remuneratórias a serem percebidas pelo agente:

**Substitutivo do relator ao Projeto de Lei nº 3.123, de 2015**

Art. 2º Não se sujeitam à incidência dos limites remuneratórios previstos no inciso XI e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal, nos termos do § 11 do art. 37 da Constituição Federal, estritamente os pagamentos decorrentes:

[...]

III - de adicional de férias, em valor não superior a um terço da remuneração do agente, vedada a exclusão de pagamento relacionado ao referido adicional decorrente de período de férias superior a trinta dias por exercício;

IV - de férias não gozadas:

a) durante a atividade, limitado a trinta dias por exercício, em virtude da impossibilidade de gozo tempestivo por necessidade do serviço, comprovada em processo administrativo eletrônico específico, disponibilizado para acesso por parte de qualquer interessado em portal mantido junto à rede mundial de computadores pelo órgão ou entidade;

b) após a demissão, a exoneração, a passagem para a inatividade ou o falecimento;

V - de até seis meses de licença-prêmio não usufruída, nas condições referidas na alínea b do inciso IV;

Portanto, caso o servidor não tenha gozado férias ou licença prêmio a que teria direito — em virtude da necessidade de continuidade na prestação do serviço público — corre o risco de não ser indenizado na circunstância em que,

acrescidas essas verbas às demais parcelas remuneratórias, seu somatório atinja o teto remuneratório constitucional.

Trata-se, assim, de evidente enriquecimento ilícito da Administração Pública, feito em prejuízo dos agentes públicos, que envidam esforços para a prestação do serviço público, abdicando de benefícios a que teriam direito e, ao final, poderão restar desguarnecidos e sem qualquer indenização por essa prestação de serviço excepcional.

Algo, evidentemente, que atenta contra o *caput* do art. 170 da Constituição Federal, o qual discrimina a ordem econômica como fundada, dentre outros alicerces, na valorização do trabalho humano. E mesmo contra o art. 1º, inciso IV, que discrimina como fundamento da República o valor social do trabalho.

É certo que os magistrados possuem dois meses de férias por ano. Todavia, há justificativas contundentes para isso, sobretudo em razão da carga de trabalho da magistratura, conforme será demonstrado a seguir, e da inexistência de qualquer fixação em termos de jornada de trabalho — de modo que o exercício da carreira demanda, reiteradamente, dedicação para muito além da jornada de trabalho estabelecida para os demais servidores (e sem que nenhuma contrapartida remuneratória seja conferida).

Entretanto, apesar desses dois meses de férias em razão dessa especificidade da carreira, os magistrados dificilmente conseguem lograr êxito em seu gozo integral — sobretudo em virtude desse enorme acúmulo de trabalho, que os compele a se manterem em atividade e dar vazão a uma quantidade descomunal de processos que aportam no Poder Judiciário brasileiro todos os anos. Há inclusive notoriedade quanto a essa carga de trabalho, que faz a magistratura brasileira uma das mais demandas (e produtivas) do mundo:

Segundo relatório do Conselho Nacional de Justiça, o Brasil tem os juízes mais produtivos do mundo quando comparados com os juízes europeus. Cada um dos 16.000 juízes brasileiros produzem, em média, 1.616 sentenças por ano, contra a média de 959 dos juízes italianos, 689 dos espanhóis e 397 dos portugueses. Mesmo assim, temos um dos Judiciários mais morosos e assoberbados.

Cada instância e ramo da Justiça têm seus problemas peculiares, mas de um modo geral faltam juízes e há excesso de demanda desnecessária. O que está errado?

A diferença começa pela quantidade de juízes e de casos novos que cada um deles recebe. Para cada grupo de 100.000 habitantes, o Brasil tem 8 juízes (16.000 juízes para 2.000 grupos de 100.000 habitantes – 200 milhões/hab), enquanto que Portugal tem 19 juízes/100 mil/hab, Itália 10,2 e Espanha 10,7. Cada um dos 19 juízes portugueses recebe apenas 379 casos novos por ano. Os juízes italianos recebem 667 e os espanhóis 673. Juízes brasileiros recebem em média 1.375 casos novos, com picos de média de até 2.900 (em SP, RJ e RS). Ou seja, a Justiça brasileira tem o dobro da carga de trabalho do juiz europeu. E o número de processos em tramitação só aumenta a cada ano. São quase 100 milhões.<sup>3</sup>

À situação acresce-se ainda um contexto de grave carência de magistrados. De acordo com os dados do *Justiça em Números 2019*, publicação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que é a principal fonte de estatísticas oficiais do Poder Judiciário, dos 2.511 cargos de magistratura federal existentes, 594 encontravam-se vagos (23,65%). Ou seja, a uma situação de altíssimo volume de processos, agrega-se um contexto deficitário no número de magistrados — o que deflui nessa carga de trabalho que exige tanto da magistratura.

Para além desse trabalho descomunal, acresce-se ainda que a magistratura não se submete aos mesmos regimes de trabalho dos demais agentes públicos e mesmo trabalhadores da iniciativa privada. Os magistrados não têm direito a horas extras, a uma jornada de trabalho fixa, a adicional noturno, a remuneração em dobro por feriados laborados, a garantia de descanso semanal, entre diversos outros direitos comuns aos demais agentes públicos e empregados da iniciativa privada.

Torna-se, portanto, absolutamente desproporcional inseri-los sob as circunstâncias elencadas pelo PL nº 3.123/2015, as quais excetuam da condição de

---

<sup>3</sup> BRANCO, José Denilson. O país dos paradoxos: tem juízes mais produtivos do mundo, mas um Judiciário dos mais morosos e assoberbados. O Estado de S. Paulo. 09 set 2014. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-pais-dos-paradoxos-tem-os-juizes-mais-produtivos-do-mundo-mas-um-judiciario-dos-mais-morosos-e-assoberbados/> Acesso em 01 set. 2019.

indenizatórias parcelas importantíssimas para efeito de indenizar essa especificidade da categoria.

Admitir essas restrições implicaria, inevitavelmente, no enriquecimento ilícito da Administração Pública, em flagrante violação do quanto disposto no art. 1º, inciso IV e art. 170, *caput*, ambos da Constituição Federal, com agentes públicos no exercício de sua função sem que se lhes retribua em termos de remuneração ou mesmo sem que lhes indenize essa excepcional prestação laboral.

Digno de nota também a disposição contida na Resolução nº 341/2015 do CNJ, que trata da gratificação por acúmulo de juízos, atribuições ou acervos no âmbito da magistratura. Trata-se de acréscimo em decorrência do acúmulo de funções por magistrados de todo o país, acúmulo este oriundo da carência de juízes, do altíssimo volume de processos propostos anualmente e de um acervo que situa o Brasil dentre os países com maior carga de trabalho por magistrado por ano.

Não abranger essa gratificação implicaria em grave desestímulo a esses magistrados que assumem múltiplos juízos e acervos, uma vez que sua remuneração encontrar-se-ia muito próxima ao teto remuneratório constitucional — senão já situada nesse teto. Algo que os impediria, conseqüentemente, de auferir outras vantagens e benefícios, verbas indenizatórias e até mesmo terço constitucional de férias, indenização por férias não gozadas e licença-prêmio não usufruída — já que essas verbas só poderiam ser concedidas caso não ultrapassado o limite remuneratório.

Trata-se, evidentemente, de uma circunstância inaceitável e constituinte de flagrante enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública em detrimento do agente público.

### **3.4. NEGAÇÃO DA GARANTIA AO TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS**

Acresce-se ainda a vedação disposta pelo PL nº 3.123/2015 no que concerne ao terço de férias, retirando o caráter indenizatório do terço para as circunstâncias em que concedida férias para além dos trinta dias:

### **Substitutivo do relator ao Projeto de Lei nº 3.123, de 2015**

Art. 2º Não se sujeitam à incidência dos limites remuneratórios previstos no inciso XI e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal, nos termos do § 11 do art. 37 da Constituição Federal, estritamente os pagamentos decorrentes:

[...]

III - de adicional de férias, em valor não superior a um terço da remuneração do agente, vedada a exclusão de pagamento relacionado ao referido adicional decorrente de período de férias superior a trinta dias por exercício;

De acordo com o art. 66 da Lei Orgânica da Magistratura (LOMAN), os magistrados têm direito a férias anuais de sessenta dias. Ainda, de acordo com o arts. 7º, XVII, e 37, § 3º, ambos da Constituição Federal, assegura-se a todos os agentes públicos o terço adicional de férias — o qual deve ser aplicado de maneira integral ao período de férias concedidos, e não de maneira fracionada, conforme intenta fazer valer o PL nº 3.123/2015.

Do contrário, admitindo-se a disposição trazida pelo PL de modular como indenizatório tão somente o terço correspondente a férias no quantitativo de trinta dias, corre-se o risco, caso as parcelas remuneratórias de um magistrado atinjam o teto, de o agente público não auferir o terço constitucionalmente assegurado para os outros trinta dias de férias a que tem direito.

Transige-se, conseqüentemente, com a possibilidade de uma lei ordinária repercutir na violação de uma cláusula pétrea, insculpida no art. 7º, XVII, da Constituição Federal, que é aquela que assegura no mínimo um terço a mais de salário correspondente à totalidade do período de férias.

### **3.5. SUJEIÇÃO CONJUNTA AO TETO CONSTITUCIONAL DE CARGOS ACUMULÁVEIS**

Por regra, a Constituição Federal veda o acúmulo remunerado de cargos públicos, estendendo-se essa proibição para empregos e funções públicas em autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e sociedades controladas direta ou indiretamente pelo poder público.



Todavia, a própria Constituição elenca circunstâncias específicas em que o acúmulo é permitido, conforme preceitua sua principal disposição acerca do tema, o art. 37, XVI:

#### **Constituição Federal**

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

**XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:**

**a) a de dois cargos de professor;**

**b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;**

**c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;**

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; (grifo acrescido)

Entretanto, a discriminação do art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal não é a única a elencar exceções à vedação de acúmulo remunerado de cargos públicos. Há outras, como a disposição do art. 38, inciso III, a qual permite, caso compatíveis os horários, a acumulação para um agente público de seu cargo, emprego ou função com o mandato de vereador. Há também a disposição do art. 95, parágrafo único, inciso I, que permite o acúmulo do cargo de magistratura com outro cargo de magistério. Similar a esta última encontra-se a disposição para os membros do Ministério Público, conforme descreve o art. 128, § 5º, II, 'd':

#### **Constituição Federal**

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: [...]

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

[...]

Art. 95. Parágrafo único: Parágrafo único. Aos juízes é vedado:

I - exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério;

[...]



Art. 128. § 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros: [...] I - as seguintes vedações: [...] d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;

Tratam-se, assim, de disposições outras que permitem o acúmulo de cargo, emprego ou função pública, inclusive com a percepção das respectivas remunerações. Todavia, são circunstâncias não contempladas pelo PL nº 3.123/2015 quando este discrimina que apenas as hipóteses do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal terão as verbas indenizatórias aferidas de maneira individualizada, por cargo:

**Substitutivo do relator ao Projeto de Lei nº 3.123, de 2015**

Art. 3º § 7º Somente nos casos em que a acumulação seja permitida em decorrência do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal serão promovidas exclusões de forma apartada, considerando-se a retribuição relativa a cada vínculo isoladamente.;

Detendo-se de maneira particularizada ao caso dos juízes, o exercício da magistratura, ao contrário de outras carreiras no serviço público, é eivado de restrições constitucionais, salvo exceções, como a possibilidade de exercício cumulativo da função de magistério, conforme o inciso I do parágrafo único do art. 95 da Constituição Federal.

O PL nº 3.123/2015, todavia, estabelece que somente para as hipóteses do art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, é que haverá incidência do limite remuneratório de maneira isolada, para cada um dos cargos acumulados. Trata-se de uma disposição, portanto, que se desalinha dos demais permissivos constitucionais que franqueiam o acúmulo de cargos — e mesmo da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ao avaliar a questão.

Ao analisar o tema envolvendo acúmulo de cargos públicos e sujeição ao teto remuneratório constitucional, o STF entendeu que, nos casos de acumulação lícita (permitida pelo texto constitucional), os cargos, empregos e funções devem ser considerados isoladamente para efeito de observância do teto remuneratório.

Dessa forma, a remuneração de cada cargo, visto individualmente, não pode superar o teto, sendo possível, entretanto, que o somatório da remuneração de cada um desses cargos ultrapasse o limite constitucional. Esse entendimento foi fixado no julgamento conjunto do RE 612.975 e do RE 602.043, ambos com repercussão geral e ementados nos seguintes termos:

TETO CONSTITUCIONAL – ACUMULAÇÃO DE CARGOS – ALCANCE. Nas situações jurídicas em que a Constituição Federal autoriza a acumulação de cargos, o teto remuneratório é considerado em relação à remuneração de cada um deles, e não ao somatório do que recebido.

(STF. RE 612.975/MT, Relator Ministro Marco Aurélio, Pleno, Data de Julgamento: 27/04/2017, Data de Publicação: 08/09/2017)

A atividade docente é exercida por grande parte dos magistrados, não havendo nenhum prejuízo ao exercício da jurisdição. Assume, por sua vez, notável importância aos estabelecimentos de ensino público superior, que acolhem professores juizes não apenas altamente instruídos como também dotados de toda a valiosa experiência prática na lida com o Direito, servindo assim de alicerce fundamental ao ensino.

Aprovado nos termos em que atualmente redigido, o PL nº 3.123/2015 não alberga a visualização do subsídio da magistratura e suas respectivas verbas indenizatórias de maneira isolada à remuneração do magistério e suas verbas indenizatórias correspondentes, aplicando-lhes o teto constitucional de maneira conjunta — em flagrante violação ao permissivo que a própria Constituição Federal estabelece no sentido de se franquear o acúmulo de cargos públicos. O que, logicamente, deve ser visualizado como um permissivo para que a remuneração e as verbas indenizatórias sejam vistas de maneira individualizada.

Por consequência, é de se esperar drástico desestímulo das atividades de magistério em universidades públicas, o que redundaria, provavelmente, aos magistrados pedirem exoneração, levando sua valiosa experiência na jurisdição e na docência apenas para as instituições de ensino privado, sobre as quais não pende o limitador do teto constitucional.

Por outro lado, ao persistir em suas atividades no ensino público, incorre-se no quanto descrito anteriormente: ao realizar o somatório das remunerações de ambos os cargos e aplicar, de maneira indistinta, o teto remuneratório a eles, a Administração Pública culmina por poder enriquecer-se ilicitamente, sem remunerar e/ou indenizar o trabalho devidamente prestado pelos agentes públicos.

Como já dito, a própria Constituição Federal permite o acúmulo desses cargos — não havendo, portanto, que se dizer no permissivo para o acúmulo das tarefas concomitantemente ao impeditivo para o acúmulo das remunerações correspondentes. Do contrário, o agente público estaria trabalhando de forma gratuita, algo inadmissível, sob pena de enriquecimento ilícito da própria Administração Pública e vulneração do quanto disposto no art. 1º, inciso IV e art. 170, *caput*, ambos da Constituição Federal.

Essa interpretação, portanto, chega ao ponto de ferir o princípio da isonomia, dando a servidores que exercem funções iguais tratamento completamente diferente. Previsível, então, a conclusão de que uma interpretação constitucional sistemática não permitiria chegar a esse ponto, devendo seguir por caminho alternativo. A incidência isolada do teto remuneratório constitucional sobre a remuneração de cada cargo é a única interpretação possível e em plena concordância com a integridade da Constituição Federal.

Conseqüentemente, a restrição empunhada pelo PL nº 3.123/2015 exclusivamente às hipóteses de acumulação previstas no art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal nega vigência às demais disposições que tratam de acumulação de cargos, previstas ao longo do texto constitucional. O que demonstra mais uma nuance de inconstitucionalidade no projeto de lei.

### **3.6. PERMISSIVO PARA SE DESACATAR DECISÕES JUDICIAIS**

O PL nº 3.123/2015 também padece de inconstitucionalidade na medida em que sujeita o pagamento de atrasados, de adiantados ou mesmo de demais parcelas por força de decisão judicial ao teto remuneratório constitucional.

Não há, dentre as disposições que excetuam a incidência desse teto remuneratório (art. 2º do PL), a especificação de circunstâncias em que o recebimento da parcela decorra de decisões judiciais ou administrativas. Conseqüentemente, atraindo-se a percepção de que eventuais pagamentos sob essa rubrica poderiam ser limitados, caso a remuneração do agente público atingisse o teto remuneratório constitucional.

E não se trata de uma simples omissão: o PL nº 3.123/2015 é taxativo ao descrever as circunstâncias em que não se aplicará a incidência do teto remuneratório constitucional, descrevendo que tudo o que não estiver ali contemplado será objeto de aplicação de referido limite. Portanto, ao não elencar os pagamentos decorrentes de decisões judiciais e administrativas, permite-se que o quanto determinado por essas decisões seja objeto de incidência do teto constitucional.

Trata-se, assim, de um flagrante desrespeito às disposições constitucionais do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, descritas pelo art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, e mesmo da previsão que descreve a inafastabilidade do Poder Judiciário, prevista também no art. 5º, contudo inciso XXXV:

#### **Constituição Federal**

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

Mantida a redação do PL nº 3.123/2015, é possível que um agente público, credor da Administração Pública em termos de determinado montante de parcelas indenizatórias, jamais venha a recebê-las — ainda que se trate de direito reconhecido por decisão administrativa ou judicial. Bastaria, para tanto, que recebesse remuneração próxima ao teto constitucional, circunstância na qual

configuraria a situação de limite que, provavelmente, decotaria-lhe uma grande parte da verba devida.

Trata-se de uma circunstância, portanto, não apenas de vulneração dos princípios constitucionais acima elencados, que garantem a jurisdição, o direito adquirido e o ato jurídico perfeito. Envolve, ainda, o enriquecimento ilícito da própria Administração Pública, já que o agente público trabalhou e dispendeu recursos e energia para a prestação do serviço público — mas não terá acesso à verba indenizatória que lhe é devida.

### **3.7. VIOLAÇÃO À CLÁUSULA PÉTREA DE IRREDUTIBILIDADE REMUNERATÓRIA**

Não obstante inexistir direito adquirido a regime jurídico, de modo que há permissivo para que lei reduza ou mesmo suprima parcelas remuneratórias, deve-se atentar quanto à preservação do valor nominal da remuneração percebida pelo agente público.

Trata-se de um entendimento há muito pacificado pelo Supremo Tribunal Federal que, em observância ao art. 37, inciso XV, da Constituição Federal, tem assentado esse entendimento quanto à necessidade de preservação do valor nominal — não obstante a possibilidade de reformulação das regras a disciplinar a remuneração dos agentes públicos. A garantia de irredutibilidade aos magistrados encontra, a propósito, disposição própria, contida no art. 95, inciso III, da Constituição:

#### **Constituição Federal**

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

[...]

Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

[...]



III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

Ressalta-se que essa irredutibilidade salarial é considerada pela jurisprudência do STF como cláusula pétrea, aplicando-se sobre todo o regime remuneratório dos agentes públicos — e, conforme descrito acima, de maneira específica para a própria magistratura.

Nem mesmo o argumento de inexistência de direito adquirido é idôneo para afastar a garantia constitucional da irredutibilidade remuneratória da magistratura. Nem sequer emenda constitucional poderá fazê-lo. De modo que as disposições do PL nº 3.123/2015, ao tencionarem rever as regras atinentes às parcelas indenizatórias, não pode sujeitar os servidores a uma redução dos valores por ele percebidos — sob pena de vulneração dessa garantia fundamental prevista pela Constituição Federal.

É preciso deixar bem claro que reduções em termos de verbas indenizatórias não podem se desvincular de uma minoração das circunstâncias que fizeram emergir a necessidade de pagá-las. A indenização provém de um custo ao agente público decorrente do desempenho de suas atribuições. Sem a redução na carga dessas atribuições que ensejam o pagamento da verba indenizatória, inevitavelmente os custos decorrentes dessas atividades repercutirão sobre a esfera patrimonial do próprio agente público — algo terminantemente inaceitável.

Outra não é a conclusão senão a de que, mantendo-se as atribuições que ensejam a necessidade de pagamento de verba indenizatória — e mantendo-as concomitantemente à redução de pagamentos dessa verba — evidentemente que o agente público terá de dispender parte de sua verba contraprestativa para cobrir aquele custo decorrente do exercício de suas funções. O que implica, conseqüentemente, a redução de sua própria remuneração.

Não havendo, portanto, correspondente redução das circunstâncias que suscitam a necessidade de se pagar verbas indenizatórias, a redução dessas parcelas promove verdadeira redução remuneratória dos agentes públicos. Consolida-se, assim, vulneração ao princípio da irredutibilidade salarial, de modo



que não se pode admitir violação a preceito tido pela jurisprudência pátria como cláusula pétrea constitucional.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Por todas as razões acima elencadas, demonstra-se a gravidade da disposição contida no art. 1º, § 1º, inciso V do PL nº 3.123/2015, que abrange a magistratura nacional no bojo de incidência de suas disposições.

Essa abrangência repercute em um amplo mosaico de inconstitucionalidades, conforme detidamente analisado acima. Seja no âmbito formal, com vícios de iniciativa e de processo legislativo, seja no âmbito material, com vulneração de múltiplos dispositivos constitucionais — inclusive cláusulas pétreas, a envolver garantias fundamentais.

**Pelas razões acima elencadas, a supressão do inciso V, § 1º, do art. 1º do PL nº 3.123/2015 (apensado ao PL nº 6.726/2016 e ao PL nº 674/2019) é medida que se impõe.**

Destarte, são essas as considerações que cabiam à ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL – AJUFE. Ressalte-se que as reflexões aqui expostas visam unicamente ao aprimoramento do processo legislativo, tornando mais plural e democrático o debate institucional. Aproveita-se o ensejo, por fim, para reiterar as expressões de estima e distinta consideração à Vossa Excelência.

**Brasília/DF, 13 de setembro de 2019.**

**FERNANDO MARCELO MENDES**

**Presidente da AJUFE — Juiz Federal**