



COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A APRECIAR E PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40-A, DE 2003

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40, DE 2003

Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências

EMENDA Nº /03-CE (Do Sr. ALCEU COLLARES e outros)

Art. 1º O inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, modificado pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003, terá a seguinte redação:

“Art.37.....
.....
...”

“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 Estados e no Distrito Federal, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, o subsídio mensal do governador e dos Deputados Estaduais e Distritais, respectivamente, e, no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público dos Estados, o subsídio mensal dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, observado o disposto no art. 93, V, e, nos Municípios, o do Prefeito, se inferiores.”

Art. 2º O art. 10 da Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003, terá a seguinte redação:



COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A APRECIAR E PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40-A, DE 2003

“Art. 10. Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, será considerado, para fins do limite fixado nesse inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data da entrada em vigor desta emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se, como limite, nos Estados e no Distrito Federal, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, o subsídio mensal do governador e dos Deputados Estaduais e Distritais, respectivamente, e, no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público dos Estados, o subsídio mensal dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, observado o disposto no art. 93, V, e, nos Municípios, o do Prefeito, se inferiores.”

JUSTIFICATIVA

A Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003, substitui a regra do “sub-teto” único constante do texto original, assentada no subsídio do Governador, pela de “sub-teto” no âmbito dos respectivos Poderes, sendo que, no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público prevaleceu o subsídio mensal dos Desembargadores do Tribunal de Justiça limitado, porém, a 75% do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Essa nova redação, porém, afronta o texto constitucional em alguns de seus princípios fundadores, como veremos a seguir.

I - A Violação do Princípio Federativo

A federação, em breve síntese, nada mais é do que a união de entes (ou coletividades) regionais autônomas. Em nosso País, esses entes (ou coletividades) são denominados de Estados federados, Estados ou Estados-membros. A autonomia federativa baseia-se em dois pressupostos básicos. O primeiro é a existência de órgãos governamentais próprios independentes dos órgãos federais. O segundo diz respeito a existência de competências exclusivas por parte do ente federado (José Afonso da Silva, in *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 16ª edição, página 103 e 104). Pois bem, o Relator, ao ter fixado o limite percentual de 75% (setenta e cinco por cento) do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal como sub-teto aplicável ao Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal, violou um dos princípios fundamentais do texto constitucional sem o qual toda a construção normativa-institucional nele inscrita não se sustenta, a saber, o princípio federativo, na medida em que retirou da esfera da autonomia dos entes



COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A APRECIAR E PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE
EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40-A, DE 2003

federados a competência para, respeitado o teto nacional, definir o sub-teto estadual.

O Poder Judiciário já possui limites remuneratórios máximos (“teto” e “sub-teto”) para os subsídios percebidos pelos seus integrantes. O art. 93, inciso V, da Constituição Federal, estabelece, por meio de escalonamento, que o subsídio mensal dos Juízes dos Tribunais Regionais Federais e dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça e do Distrito Federal não pode exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do subsídio mensal dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, sendo que os subsídios destes últimos estão limitados a 95% (noventa e cinco por cento) do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Federal. O art. 93 também preceitua que *"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 10% (dez por cento) ou inferior a 5% (cinco por cento)"*.

Para termos uma idéia mais precisa das conseqüências práticas da aplicação do limite de 75% (setenta e cinco por cento) do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal como parâmetro limitador para os subsídios dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça, nada melhor do que aplicarmos os critérios propostos pelo Relator à realidade.

A remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, desconsiderado o adicional por tempo de serviço, corresponde, atualmente, a R\$12.720,00 (doze mil setecentos e vinte reais). Aplicando-se a ela o escalonamento do art. 93, V, da Constituição Federal, e a legislação ordinária que disciplina a matéria, constataremos que o subsídio mensal de Juiz Federal Substituto (**cargo inicial** da carreira de magistrado na Justiça Federal) equivale a R\$10.271,40 (dez mil, duzentos e setenta e um reais e quarenta centavos). Em decorrência, se permanecer o limite remuneratório máximo (“sub-teto”) de 75% (setenta e cinco por cento) do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, para efeitos do estabelecimento do subsídio dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça, como quer o Relator, o subsídio mensal destes últimos não poderá ultrapassar o limite de R\$9.540,00 (nove mil quinhentos e quarenta reais). Dito de outro modo: o subsídio mensal do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça, final da carreira da magistratura estadual, será inferior ao subsídio mensal do cargo de Juiz Federal Substituto, cargo inicial da carreira na Justiça Federal.



COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A APRECIAR E PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE
EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40-A, DE 2003

É certo que o voto do Relator, no tocante ao Poder Judiciário, consignou como justificação que: *“No caso do Poder Judiciário, a relação entre o maior subsídio pago pela União e o maior subsídio pago pelo Estado é fixada em 75%, sendo esta a mesma proporção já existente na Constituição para os cargos de Deputado Federal e Deputado Estadual. O mecanismo proposto guarda, portanto, simetria com a norma do art. 27, § 2º, da CF/88”*. Sucede que a invocada simetria com os Deputados Estaduais e Distritais, cujo subsídio mensal está limitado a 75% (setenta e cinco por cento) daquele fixado, em espécie, para os Deputados Federais (art. 27, § 2º, da CF), é inaplicável ao Poder Judiciário, cujos membros, ao contrário do que se passa com os membros do Poder Legislativo, não exercem mandatos eletivos. Aliás, a impropriedade foi revelada indiretamente no próprio Relatório, in verbis: *“Todavia, a presente PEC, ao propor o critério dos sub-tetos nos Estados como sendo o do subsídio dos Governadores, **utilizou o valor do subsídio de um cargo que não é de carreira** (grifo nosso). Isto pode ser interpretado como sujeição à vontade do Governador e poderia gerar questionamentos constitucionais por ofensa ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes. Este ponto de vista foi expresso por Luís Roberto Barroso e Rubens Approbato, na audiência pública realizada por esta CCJR no dia 21 de maio p.p.”* (grifei)

A alternativa apresentada pelo nobre Relator, a partir da Emenda Saneadora nº 2, para definir o limite máximo dos subsídios dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça e do Distrito Federal em 75% do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não encontra sustentação nos argumentos por ele apresentados, nem tampouco respeita a federação e, por conseguinte, a autonomia dos Estados e do Distrito Federal.

II - A Violação do Princípio da Unicidade do Poder Judiciário

O jurista Geraldo Ataliba – a cuja memória, rendemos nossas homenagens – elaborou, em 12 de setembro de 1995, parecer em resposta à consulta formulada pela Associação Paulista dos Magistrados – APAMAGIS, quando da apreciação, pelo Congresso Nacional, do Projeto de Lei Complementar nº 144, de 1992, de autoria do Supremo Tribunal Federal, que institui o Estatuto da Magistratura. Na ocasião, debateu-se, em síntese, sobre qual o princípio que deveria prevalecer na aplicação de normas constitucionais concorrentes (artigos 37, inciso XI, e 39, parágrafo 1º), se o princípio da isonomia ou se o da equivalência horizontal, para efeitos da fixação do limite máximo (“teto”) da remuneração dos Desembargadores e, por consequência, do Poder Judiciário estadual.



COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A APRECIAR E PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40-A, DE 2003

O referido debate, bem como o parecer proferido na ocasião, não perderam a sua atualidade diante da apreciação, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003, e, notadamente agora, por esta Comissão Especial, da apreciação do mérito da proposição. O relator da Proposta na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, Deputado Maurício Rands, ao estabelecer critérios diferenciados para a fixação do limite máximo (“teto”) das remunerações dos juízes federais e dos Desembargadores dos Estados, rompeu com a unicidade da magistratura. Sobre esse tema, Geraldo Ataliba, no sobredito parecer, afirmou com propriedade, *verbis*:

“A Constituição Federal trata -- no tocante ao tema -- de forma diferente os três Poderes. Enquanto para Legislativo e Executivo as normas constitucionais dizem respeito apenas à esfera federal -- Congresso Nacional (arts. 44 e seguintes) e Presidência da República (arts. 76 e seguintes) -- no tocante ao Poder Judiciário, a Constituição Federal é mais ampla, abarcando todas as esferas e áreas de jurisdição.

Isso levou parte da doutrina a sustentar a unidade do Judiciário, induzindo-a a propor a concepção de um Judiciário Nacional, excepcionando algumas exigências da Federação. É hoje predominante, no Supremo Tribunal Federal, essa inteligência.

O caráter nacional do Poder Judiciário têm sido constantemente afirmado pelos próprios membros do S.T.F. JOSÉ NÉRI DA SILVEIRA, em palestra proferida naquele Tribunal (publicada no "O Judiciário e a Constituição", Saraiva, 1994, sob a coordenação do Min. SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA), considerando o '...poder judiciário como a pedra angular do edifício federal' (fls. 3), enfatiza, com precisão, tal característica:

‘Na guarda desse princípio, contido no art. 99 da Lei Maior, que respeita à independência do Poder Judiciário e afirma seu caráter nacional, o Supremo Tribunal Federal tem adotado providências concretas no que respeita à fixação de vencimentos magistratura federal (o que se estende também à esfera dos Estados-Membros)...



COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A APRECIAR E PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE
EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40-A, DE 2003

Bem de reconhecer, assim, é, nessa importante competência, que se proclama não apenas o caráter nacional do Poder Judiciário, mas a atribuição a seu órgão de cúpula de iniciativa privativa, em nome do Poder a que se destina a normatividade prevista, para que, em lei complementar, se tracem disciplinas concludentes, inequivocamente, à uniformidade de tratamento da magistratura nacional e à unidade do Poder Judiciário, em torno de princípios e valores fundamentais, na busca dos interesses maiores da instituição judiciária'(ob. cit. p. 9)'.

Aliás, nestas considerações, alinha-se a decisão do STF, na Representação nº 1.155-DF, que, ao interpretar {em tese} o Decreto-lei nº 2.019/83 -- cuida de pagamento de gratificação por tempo de serviço 'a magistrados de qualquer instância' -- muito embora negando a extensão do diploma legal para abarcar vencimentos de juízes estaduais (a competência para tal fixação seria do Estado-membro), trouxe, nos votos dos diversos ministros o reconhecimento de um verdadeiro conceito da magistratura nacional.

O voto do Min. MOREIRA ALVES, cujas razões foram acolhidas por outros Ministros, reflete essa orientação:

*'...após a Constituição de 1891, já observava, apesar de nossa federação estar no nascedouro, que o Poder Judiciário, mesmo nela, apresentava característica diversa da dos demais Poderes do Estado: **tinha caráter nacional**.*

Esta concepção -- O Poder Judiciário emana da soberania nacional -- foi inequivocamente acolhida pela Emenda Constitucional nº 1/69, onde se declara, no título concernente à organização Nacional, que o Poder Judiciário, ao contrário do que ocorre com relação ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, é constituído não só pelos Tribunais e juízes federais, mas também pelos Tribunais e juízes Estaduais ...'

Com isso ... quis a Constituição acentuar que o Poder Judiciário é nacional por emanar da soberania nacional, mas não exclui porque a pressupõe nas normas sobre esse Poder a separação, nos âmbitos funcional, no administrativo, entre o



COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A APRECIAR E PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE
EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40-A, DE 2003

Poder Judiciário da União e os Poder Judiciários dos Estados-Membros. ‘ (R. T.J. 108/486) (Consulta, páginas 8, 9 e 10)’

Em propondo o parâmetro constante da Emenda Saneadora nº 2, o Relator estabeleceu critérios diferenciados para a fixação do limite remuneratório da magistratura estadual e federal, posto que o desta última será o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal, sem percentuais redutores. Com isso, foram afrontados o caráter nacional e unitário do Poder Judiciário e, como veremos a seguir, o princípio da isonomia entre juízes estaduais e federais. Esses critérios diferenciadores colidem com a Constituição, notadamente com um dos princípios fundadores de um dos Poderes do Estado, que se quer democrático e de direito, o da unicidade do Poder Judiciário.

III - A Violação do Princípio da Isonomia entre Juízes Federais e Estaduais

No já citado parecer, o professor Geraldo Ataliba, ao discorrer sobre o princípio da isonomia entre juízes federais e estaduais, asseverou com brilhantismo incontestável:

"Toda a magistratura - federal e estadual - faz parte do Poder Judiciário, na forma estabelecida pela Constituição Federal.

E a Constituição Federal outorgou a todos os juízes (estaduais e federais) as mesmas garantias - vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos - os mesmos direitos, as mesmas vedações e as mesmas vantagens, como forma de proteção da autonomia e independência do Poder Judiciário.

Esses mesmos princípios, garantias, vedações, deveres e direitos aplicáveis a todos os juízes em geral demonstram a igualdade de tratamento que a Constituição estabeleceu a todos os membros do Poder Judiciário" (Consulta, página 11).

(...)

"Se, por um lado, há de se ter em conta a equivalência de vencimentos, em dimensão horizontal - vencimentos de desembargadores em equivalência com os dos deputados estaduais - por outro lado, há de se considerar que os desembargadores são membros do Poder Judiciário, e, com tal, têm um teto específico: o do STF.



COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A APRECIAR E PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40-A, DE 2003

Se assim não se entender, a pirâmide de vencimentos desmoronará, visto que os juízes estaduais - que têm cargos de mesma "atribuição" (art. 39, § 1º, CF) que os juízes federais - perceberão vencimentos com redutor de 25%, diferentemente dos juízes federais, que terão como teto os vencimentos do STF, sem nenhum redutor.

A Constituição estabelece desequiparação salarial entre juízes de categoria inferior e juízes de categoria superior, dentro de uma mesma carreira - diferença não superior a dez por cento - mas não discrimina juiz tendo em vista a sua esfera de competência (federal ou estadual).

Não há nenhuma diferença ontológica entre juízes federais e estaduais; daí não se poder defender uma desequiparação salarial entre os mesmos, o que de fato ocorreria, em se contendo os vencimentos dos juízes estaduais no plano horizontal, com redução de 25% em relação aos dos juízes federais" (Consulta, página 15 e 16)."

(...)

"Em prevalecendo a orientação de que os vencimentos dos juízes estaduais teriam limitações no plano horizontal (equivalência com os dos deputados estaduais) e no plano vertical (teto dos vencimentos dos Ministros do STF) enquanto os dos juízes federais só teriam a limitação vertical, ter-se-ia que reconhecer que o princípio da isonomia de vencimentos – entre cargos de atribuições iguais – seria frontalmente desrespeitado.

Juízes estaduais e Juízes federais têm atribuições iguais, investidos da mesma jurisdição. Suas competências são distintas, mas isso não ilide a igualdade dos cargos. Todos eles fazem parte, são 'órgãos' do Poder Judiciário, ex vi da própria letra da Constituição (Consulta, página 18)."

(...)

"Ora, se a função é a mesma, qualitativamente considerada (exercício da jurisdição) e quase a mesma quantitativamente



COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A APRECIAR E PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40-A, DE 2003

(aplicação do direito nacional) - merecendo, por isso, minucioso tratamento constitucional comum, quanto a princípios e quanto a normas - os vencimentos terão o mesmo teto, por exigência da isonomia." (Consulta, página 23).

A analogia entre magistrado federal e estadual é inconteste. A Emenda Saneadora nº 2, ao fixar critérios diferenciados para o estabelecimento do limite remuneratório máximo da magistratura federal e estadual, fez tábula rasa do princípio da isonomia entre juízes federais e estaduais.

A presente proposta visa sanar as incompatibilidades e inconveniências apontadas, dando solução ao problema do sub-teto, conforme os princípios já adotados pela Constituição ao organizar o Poder Judiciário nacional, respeitando, inclusive, o tratamento equivalente dado ao Ministério Público, cujo regime jurídico contempla idênticas prerrogativas e vedações.

Para melhor subsidiar os meus pares, esta Comissão Especial e esta Casa sobre as implicações da Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003, e do dispositivo que ora se pretende suprimir, tomo a liberdade de anexar a esta emenda o parecer do professor Geraldo Ataliba, que, pela clareza de seus argumentos, poderá enriquecer o nosso convencimento.

IV - A situação peculiar do Poder Judiciário e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

A proposta tem ainda por escopo corrigir uma flagrante inconstitucionalidade: retirar o sub-teto instituído ao Poder Judiciário do Distrito Federal e dos Territórios e ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, mantendo-os no teto para as carreiras da União. Conforme determina a Constituição Federal, em seu art. 128, o MPDFT é parte integrante do Ministério Público da União, atuando junto à Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. No presente momento, não existe concretamente a figura de Território, mas a possibilidade de sua criação é prevista na mesma Constituição Federal, inclusive, com inúmeras propostas de criação em análise por este Congresso Nacional. Criados, atuará no Território a Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, sob a responsabilidade da União e, com possibilidade de atuação em todo o País. Portanto, não há como submeter o TJDF e o MPDFT a sub-teto da unidade federada "Distrito Federal", quando ambos atuam em outra unidade federada (a União, conforme o art. 18, §2º, da CF). Seria o mesmo que submeter os integrantes do Poder Judiciário e do



COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A APRECIAR E PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40-A, DE 2003

Ministério Público de São Paulo ao sub-teto do Estado do Rio de Janeiro. É a quebra do princípio federativo, que não se pode conceber.

V - Conclusão

A presente proposta visa sanar as incompatibilidades e inconveniências apontadas, dando solução ao problema do sub-teto, conforme os princípios já adotados pela Constituição ao organizar o Poder Judiciário nacional, respeitando, inclusive, o tratamento equivalente dado ao Ministério Público, cujo regime jurídico contempla idênticas prerrogativas e vedações.

Para melhor subsidiar os meus pares, esta Comissão Especial e esta Casa sobre as implicações da Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003, e do dispositivo que ora se pretende suprimir, tomo a liberdade de anexar a esta emenda o parecer do professor Geraldo Ataliba, que, pela clareza de seus argumentos, poderá enriquecer o nosso convencimento.

Sala da Comissão, em de junho de 2003.

DEPUTADO ALCEU COLLARES