

07/12/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.854 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS -
AMB
ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO
BRASIL - ADEPOL-BRASIL
REQTE.(S) : PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB
ADV.(A/S) : WLADIMIR SÉRGIO REALE
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS
ESTADUAIS - ANAMAGES
ADV.(A/S) : CRISTOVAM DIONISIO DE BARROS E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE
JUSTIÇA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 2. SUBTETO REMUNERATÓRIO PARA A MAGISTRATURA ESTADUAL. 3. ARTIGO 37, XI, DA CF. ARTIGO 2º DA RESOLUÇÃO 13 E ARTIGO 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA RESOLUÇÃO 14, AMBAS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 4. INSTITUIÇÃO DE SUBTETO REMUNERATÓRIO PARA MAGISTRATURA ESTADUAL INFERIOR AO DA MAGISTRATURA FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. CARÁTER NACIONAL DA ESTRUTURA JUDICIÁRIA BRASILEIRA. ARTIGO 93, V, DA CF. 5. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA PELO PLENÁRIO. 6. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, CONFIRMANDO OS TERMOS DA MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA, PARA DAR *interpretação conforme à Constituição* ao artigo 37, XI (com redação dada pela EC 41/2003) e § 12 (com redação dada pela EC 47/2005), da Constituição Federal, e DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE do **artigo 2º da Resolução**

ADI 3854 / DF

13/2006 e artigo 1º, parágrafo único, da Resolução 14, ambas do Conselho Nacional de Justiça.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, julgar procedente o pedido formulado na ação direta para, confirmando a medida cautelar anteriormente deferida pelo Plenário, dar interpretação conforme à Constituição ao artigo 37, inciso XI (com redação dada pela EC 41/2003) e § 12 (com redação dada pela EC 47/2005), da Constituição Federal, nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 27 de novembro a 4 de dezembro de 2020.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente

07/12/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.854 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB
ADV.(A/S)	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL-BRASIL
REQTE.(S)	: PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB
ADV.(A/S)	: WLADIMIR SÉRGIO REALE
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS - ANAMAGES
ADV.(A/S)	: CRISTOVAM DIONISIO DE BARROS E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Cuida-se de julgamento da ADI 3.854 – proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) – e da ADI 4.014 – proposta pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES) –, formalizadas contra o art. 1º da Emenda Constitucional 41/2003, que alterou a redação do art. 37, XI, da Constituição Federal, bem como contra a Resolução 13, art. 2º, e Resolução 14, art. 1º, parágrafo único, ambas do Conselho Nacional de Justiça, que estabeleceram um subteto remuneratório para a magistratura estadual diferente do teto remuneratório da magistratura federal.

Reproduzo a seguir os dispositivos impugnados:

Art. 1º da EC 41/2003:

ADI 3854 / DF

“Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“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 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;”

Art. 2º da Resolução 13/2006 do CNJ:

“Art. 2º Nos órgãos do Poder Judiciário dos Estados, o teto remuneratório constitucional é o valor do subsídio de Desembargador do Tribunal de Justiça, que não pode exceder a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal”.

Art. 1º, parágrafo único da Resolução 14/2006 do CNJ:

“Art. 1º [...]”

Parágrafo único. Enquanto não editadas as leis estaduais referidas no art. 93, inciso V, da Constituição Federal, o limite remuneratório dos magistrados e servidores dos Tribunais de Justiça corresponde a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco

ADI 3854 / DF

centésimos por cento) do teto remuneratório constitucional referido no caput, nos termos do disposto no art. 8º da Emenda Constitucional nº 41/2003”.

Nos autos da **ADI 3.854**, a **AMB** alega que a instituição de subteto remuneratório para a magistratura estadual em valor inferior ao da magistratura federal viola cláusula pétrea da Constituição Federal, no que se refere à estrutura do Poder Judiciário, bem como transgride os princípios constitucionais da isonomia e da proporcionalidade (art. 5º, *caput* e LIV; e art. 37, *caput*, da Constituição Federal). O problema das disposições impugnadas reside no fato de ter-se criado diferenciação remuneratória entre os magistrados federais e os estaduais, sendo que essa discriminação não é possível, pois o Poder Judiciário, por determinação de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, I e III, da Carta Magna), é nacional e unitário, o que implica que todos os magistrados estejam sujeitos ao mesmo regime jurídico garantidor de suas obrigações e garantias.

Nesse sentido, aponta, ainda, que o art. 93, V, da Constituição Federal dispõe que a remuneração dos magistrados deve ser fixada em escala nacional. Cita precedentes do Supremo Tribunal Federal, a ADI 2.087, a ADI-MC 2.075 e o RE 255.236.

Argumenta que o Conselho Nacional de Justiça, no que se refere às regulações por ele editadas, fundamentou-se na mesma essência da decisão do STF na ADI-MC 3.831, todavia, sustenta que não há como aplicar o mesmo entendimento, posto que a referida decisão versava sobre os membros do Ministério Público e não sobre a Magistratura. O Ministério Público, diferentemente da Magistratura, não é um poder da República, assim como não possui um regime único de remuneração.

Requer a concessão de liminar para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados. Alega a existência do *fumus boni iuris*, em decorrência dos argumentos acima relatados, bem como do *periculum in mora*, pois após o julgamento da ADI-MC 3.831, em 15.12.2003, foram determinados os cortes dos salários dos magistrados estaduais que não estivessem em conformidade com esses dispositivos, bem como foram

ADI 3854 / DF

abertos processos contra 7 Tribunais de Justiça.

Postula a declaração de inconstitucionalidade da parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, com a redação da EC 41/2003 ou a adoção de interpretação conforme à Constituição, diante do caráter nacional e unitário do Poder Judiciário, previsto no art. 93, inciso V, da Constituição Federal, bem como, por arrastamento, das demais regras incompatíveis (art. 2º da Resolução 13/2006 e do art. 1º, parágrafo único, da Resolução 14/2006, do Conselho Nacional de Justiça).

O Tribunal, em 28 de fevereiro de 2007, por maioria, nos termos do voto do relator, Min. CEZAR PELUSO, **deferiu a liminar pleiteada**, para dar interpretação conforme à Constituição ao art. 37, XI, alterado pela EC 41/2003, e ao § 12, alterado pela EC 47/2005, da Constituição Federal, bem como para suspender a eficácia do art. 2º da Resolução 13/2006 e do art. 1º, parágrafo único, da Resolução 14, do CNJ (eDOC 3).

Nos autos da **ADI 4.014**, a **ANAMAGES** alega que o art. 1º da EC 41/2003, ao instituir subteto para a magistratura estadual, afronta os preceitos constitucionais basilares da CF88, criando tratamento discriminatório no âmbito da magistratura nacional, o que viola o princípio da isonomia.

O Ministro Cezar Peluso, relator, determinou a reunião das ações diretas e sua tramitação e julgamento conjuntos. Solicitando, após o apensamento, informações, no prazo de 10 dias, e manifestação da AGU e da PGR, no prazo de 5 dias (eDOC 3 da ADI 4.014).

A Câmara dos Deputados prestou informações, alegando que foi observado o correto procedimento para edição de emenda constitucional.

O Conselho Nacional de Justiça sustenta que as resoluções por ele editadas estão em consonância com a Lei 11.143/2005, bem como com o art. 103-B, § 4º, II, da Constituição Federal, alterado pela EC 45/2004.

O Advogado-Geral da União manifesta-se pelo não conhecimento do pedido, em face da ausência de especificidade na procuração da ANAMAGES, e, no mérito, pela sua parcial procedência, pois o caráter de unidade é um dos fundamentos do Poder Judiciário, sendo que o subteto estabelecido no art. 37, XI, da Constituição Federal, alterado pela EC

ADI 3854 / DF

41/2003, aplica-se apenas aos servidores do Judiciário, e não aos magistrados. Assevera que o cerne da controvérsia encontra-se nas resoluções editadas pelo CNJ, uma vez que, ao instituírem diferença remuneratória aos magistrados estaduais e federais, acabaram por violar o art. 5º, I, da Carta Magna.

O Senado Federal manifestando-se pela improcedência do pedido, alega que, pelo fato de o âmbito federal ser maior que o estadual, os servidores federais fazem jus a uma maior remuneração, não havendo, nesse caso, que se falar em violação ao princípio da isonomia, ao passo que esta só pode ser concretizada por meio de lei específica, e não por decisão judicial. Além disso, aduz a ausência de violação ao princípio da razoabilidade, uma vez que os subtetos remuneratórios estão em consonância com a adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

A Procuradoria-Geral da República ofereceu parecer pela interpretação conforme à Constituição da EC 41/2003 e pela declaração de inconstitucionalidade das Resoluções 13/2006 e 14/2006, do CNJ.

O Min. CEZAR PELUSO determinou a regularização da procuração da ANAMAGES.

É o relatório.

07/12/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.854 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): A primeira regra impugnada na ADI 3.854 e na ADI 4.014 é o **artigo 1º da Emenda Constitucional 41/2003**, que alterou a redação do **art. 37, XI, da Constituição Federal**, senão vejamos:

Art. 1º da EC 41/2003:

“Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

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 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;”

Além disso, os requerentes impugnam o **artigo 2º da Resolução 13** e o **artigo 1º, parágrafo único, da Resolução 14**, ambas do Conselho

ADI 3854 / DF

Nacional de Justiça, regulamentadoras da EC 41/2003, editadas nos seguintes termos:

Art. 2º da Resolução 13/2006 do CNJ:

“Art. 2º Nos órgãos do Poder Judiciário dos Estados, o teto remuneratório constitucional é o valor do subsídio de Desembargador do Tribunal de Justiça, que não pode exceder a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal”.

Art. 1º, parágrafo único, da Resolução 14/2006 do CNJ:

“Art. 1º [...]”

Parágrafo único. Enquanto não editadas as leis estaduais referidas no art. 93, inciso V, da Constituição Federal, o limite remuneratório dos magistrados e servidores dos Tribunais de Justiça corresponde a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do teto remuneratório constitucional referido no caput, nos termos do disposto no art. 8º da Emenda Constitucional nº 41/2003”.

Evidente, pois, que o aludido artigo 37, XI, da Constituição Federal disciplina o denominado teto remuneratório dos servidores públicos, de modo a privilegiar a autonomia dos entes federados e dos poderes da República.

No entanto, em relação ao Poder Judiciário, diante de seu caráter de poder nacional, a interpretação da norma impugnada demanda maior cuidado.

O caráter unitário da magistratura nacional, determinado pela Constituição de 1988, sujeita todos os magistrados (federais e estaduais, da justiça comum e da justiça especializada) a princípios e normas que devem ser as mesmas para todos, de modo a preservar sua unidade sistêmica.

A repartição da estrutura judiciária no Brasil adota o termo “justiças” como forma de divisão de trabalho da mesma natureza, todavia, entre diferentes órgãos jurisdicionais.

ADI 3854 / DF

No ponto, cumpre lembrar trecho da decisão na medida cautelar, de relatoria Min Cezar Peluso:

“(...) É que não encontro nem concebo nenhuma razão lógico-jurídica suficiente para legitimar tal disparidade na disciplina de *restrições* que, impostas a certo conjunto de membros de um Poder, o qual é de caráter *nacional* e *unitário*, se gradua e distribuem segundo critério discretivo que lhe nega esse mesmo caráter, enquanto pressupõe, a respeito da matéria, clivagem própria de instituições simétricas e superpostas, mas de certo modo autônomas na economia constitucional da federação, como sucede aos Poderes Executivo e Legislativo, cujos agentes e servidores, situados nos níveis federais, estaduais e municipais, não estão, por isso, sujeitos a leis orgânicas de cunho nacional e unitário, nem, por conseguinte, a normas ou regimes uniformes de limitação da retribuição pecuniária(...)”.

O artigo 93, V, da Constituição Federal revela expressamente o caráter nacional da estrutura judiciária brasileira, inclusive, no escalonamento vertical dos subsídios, que, na disciplina do limite para determinar os subsídios dos magistrados não integrantes dos Tribunais Superiores, reconhece todos como categorias da estrutura judiciária nacional, não retratando qualquer distinção entre órgãos dos níveis federal e estadual. Eis o inciso V do artigo 93, com redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998:

“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

ADI 3854 / DF

cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos artigos 37, XI, e 39, §4º.

Se a própria Constituição Federal define os mesmos princípios e normas fundamentais para conformar toda a magistratura, notadamente na disciplina dos subsídios (artigo 93, V, da Constituição Federal), não há como a mesma Carta Magna impôr tratamento diferenciado em relação ao teto de vencimentos.

Tenho repetido que – como todos sabemos – o conceito de isonomia é relacional por definição. Alguns autores até primam por dizer que isso permite afirmar-se que, no caso de isonomia, tem-se uma “inconstitucionalidade relativa”. Melhor seria dizer, de fato, uma “inconstitucionalidade relacional”, porque o postulado da igualdade pressupõe, pelo menos, duas situações as quais se encontram numa relação de comparação. É que inconstitucional não se afigura, nesse caso, a norma A ou B, mas a disciplina diferenciada.

Neste caso, parece-me que o relator originário logrou demonstrar na decisão proferida em medida cautelar que, de fato, essa interpretação produz um quadro de tratamento, inequivocamente discriminatório, dentro da uma instituição una e nacional.

Se a expressão “*respectivas categorias da estrutura judiciária nacional*”, trazida na redação do artigo 93, V, da Constituição Federal, não legitima o afastamento do modelo unitário de escalonamento vertical dos subsídios dos magistrados – em nível estadual e federal –, de igual modo, não há como permitir o afastamento do modelo quando abordar o limite máximo da remuneração. Os magistrados federais e estaduais, embora pertencendo a ramos distintos da mesma estrutura judiciária, desempenham iguais funções, submetidos a um só estatuto de âmbito nacional, sem qualquer superioridade de mérito suficiente a justificar o tratamento diferenciado na definição do teto remuneratório.

Quando do deferimento da medida cautelar pelo plenário desta Corte na ADI 3.854, os fundamentos aqui expostos foram desenvolvidos de forma muito clara e profunda. No acórdão restou assim ementado:

ADI 3854 / DF

“MAGISTRATURA. Remuneração. Limite ou teto remuneratório constitucional. Fixação diferenciada para os membros da magistratura federal e estadual. Inadmissibilidade. Caráter nacional do Poder Judiciário. Distinção arbitrária. Ofensa à regra constitucional da igualdade ou isonomia. Interpretação conforme dada ao art. 37, inc. XI, e § 12, da CF. Aparência de inconstitucionalidade do art. 2º da Resolução nº 13/2006 e do art. 1º, § único, da Resolução nº 14/2006, ambas do Conselho Nacional de Justiça. Ação direta de inconstitucionalidade. Liminar deferida. Voto vencido em parte. Em sede liminar de ação direta, aparentam inconstitucionalidade normas que, editadas pelo Conselho Nacional da Magistratura, estabelecem tetos remuneratórios diferenciados para os membros da magistratura estadual e os da federal”. (ADI 3.854 MC, Rel. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 28.2.2007, DJe 29.6.2007)

Dessa forma, entendo ser o caso de confirmar o entendimento proferido por este Plenário ao deferir a medida cautelar, ao julgar o mérito da presente ação direta.

Com essas breves considerações, entendo que a correta interpretação do artigo 37, XI (com redação dada pela EC 41/2003) e § 12 (com redação dada pela EC 47/2005), da Constituição Federal exclui a submissão dos membros da magistratura estadual ao subteto de remuneração.

Ante o exposto, julgo procedentes as ações diretas de inconstitucionalidade para, confirmando a medida cautelar anteriormente deferida pelo Plenário na ADI 3.854, dar *interpretação conforme à Constituição* ao artigo 37, inciso XI (com redação dada pela EC 41/2003) e § 12 (com redação dada pela EC 47/2005), da Constituição Federal, para afastar a submissão dos membros da magistratura estadual da regra do subteto remuneratório, e declarar a inconstitucionalidade do **artigo 2º da Resolução 13/2006 e artigo 1º, parágrafo único, da Resolução 14**, ambas do **Conselho Nacional de Justiça**.

07/12/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.854 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB
ADV.(A/S)	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL-BRASIL
REQTE.(S)	: PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB
ADV.(A/S)	: WLADIMIR SÉRGIO REALE
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS - ANAMAGES
ADV.(A/S)	: CRISTOVAM DIONISIO DE BARROS E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o bem lançado do relatório do e. Ministro Gilmar Mendes.

Para fins argumentativos, rememoro tratar-se de julgamento conjunto das ações diretas de inconstitucionalidade de número 3.854 – proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) – e número 4.014 – proposta pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES) –, ambas ajuizadas contra o art. 1º da Emenda Constitucional 41/2003, que alterou a redação do art. 37, XI, da Constituição Federal, bem como contra o art. 2º da Resolução 13 do Conselho Nacional de Justiça, e o art. 1º da Resolução 14 do mesmo órgão.

ADI 3854 / DF

Eis o teor dos dispositivos vergastados:

Emenda Constitucional 41/2003:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“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 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”.

Resolução 13/2006 do CNJ:

Art. 2º Nos órgãos do Poder Judiciário dos Estados, o teto remuneratório constitucional é o valor do subsídio de Desembargador do Tribunal de Justiça, que não pode exceder a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do

ADI 3854 / DF

subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal”.

Resolução 14/2006 do CNJ:

“Art. 1º [...]

Parágrafo único. Enquanto não editadas as leis estaduais referidas no art. 93, inciso V, da Constituição Federal, o limite remuneratório dos magistrados e servidores dos Tribunais de Justiça corresponde a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do teto remuneratório constitucional referido no caput, nos termos do disposto no art. 8º da Emenda Constitucional nº 41/2003”.

Ambas as Requerentes manejam, em essência, um mesmo conjunto de argumentos. De forma bastante sintética, aduz-se nas peças iniciais que, ao se estabelecer subteto remuneratório para a magistratura estadual, em valor inferior ao da magistratura federal, viola-se a estrutura unitária do Poder Judiciário Nacional, cláusula pétrea da Constituição da República, e os princípios constitucionais da isonomia e da proporcionalidade (art. 5º, caput e LIV; e art. 37, caput, da Constituição Federal).

Nos autos da ADI 3.854, este Supremo Tribunal Federal, por maioria, deferiu a liminar pleiteada, atribuindo interpretação conforme à Constituição ao art. 37, XI, alterado pela EC 41/2003, e ao §12, alterado pela EC 47/2005, da Constituição da República. Foi suspensa, igualmente, a eficácia do art. 2º da Resolução 13/2006 e do art. 1º, parágrafo único, da Resolução 14, do CNJ.

Era o que se tinha a lembrar.

Princípio por assentar a plena cognoscibilidade de ambas as ações, reconhecendo a legitimidade das Requerentes para sua propositura e a viabilidade da discussão do objeto da demanda por meio de ação direta de inconstitucionalidade.

No mérito, entendo não assistir razão às Requerentes.

De fato, a jurisprudência deste Tribunal tem reafirmado o consabido

ADI 3854 / DF

caráter nacional do Poder Judiciário. A título de exemplo, cite-se a ADI nº 3.367, de relatoria do e. Ministro Cezar Peluso:

EMENTAS: 1. AÇÃO. Condição. Interesse processual, ou de agir. Caracterização. Ação direta de inconstitucionalidade. Propositura antes da publicação oficial da Emenda Constitucional nº 45/2004. Publicação superveniente, antes do julgamento da causa. Suficiência. Carência da ação não configurada. Preliminar repelida. Inteligência do art. 267, VI, do CPC. Devendo as condições da ação coexistir à data da sentença, considera-se presente o interesse processual, ou de agir, em ação direta de inconstitucionalidade de Emenda Constitucional que só foi publicada, oficialmente, no curso do processo, mas antes da sentença. 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Emenda Constitucional nº 45/2004. Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétrea). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional. 3. PODER JUDICIÁRIO.

ADI 3854 / DF

Caráter nacional. Regime orgânico unitário. Controle administrativo, financeiro e disciplinar. Órgão interno ou externo. Conselho de Justiça. Criação por Estado membro. Inadmissibilidade. Falta de competência constitucional. Os Estados membros carecem de competência constitucional para instituir, como órgão interno ou externo do Judiciário, conselho destinado ao controle da atividade administrativa, financeira ou disciplinar da respectiva Justiça. 4. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos art. 102, caput, inc. I, letra "r", e § 4º, da CF. O Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito. 5. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Competência. Magistratura. Magistrado vitalício. Cargo. Perda mediante decisão administrativa. Previsão em texto aprovado pela Câmara dos Deputados e constante do Projeto que resultou na Emenda Constitucional nº 45/2004. Supressão pelo Senado Federal. Reapreciação pela Câmara. Desnecessidade. Subsistência do sentido normativo do texto residual aprovado e promulgado (art. 103-B, § 4º, III). Expressão que, ademais, ofenderia o disposto no art. 95, I, parte final, da CF. Ofensa ao art. 60, § 2º, da CF. Não ocorrência.

ADI 3854 / DF

Arguição repelida. Precedentes. Não precisa ser reapreciada pela Câmara dos Deputados expressão suprimida pelo Senado Federal em texto de projeto que, na redação remanescente, aprovada de ambas as Casas do Congresso, não perdeu sentido normativo.

6. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Membro. Advogados e cidadãos. Exercício do mandato. Atividades incompatíveis com tal exercício. Proibição não constante das normas da Emenda Constitucional nº 45/2004. Pendência de projeto tendente a torná-la expressa, mediante acréscimo de § 8º ao art. 103-B da CF. Irrelevância. Ofensa ao princípio da isonomia. Não ocorrência. Impedimentos já previstos à conjugação dos arts. 95, § único, e 127, § 5º, II, da CF. Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido aditado. Improcedência. Nenhum dos advogados ou cidadãos membros do Conselho Nacional de Justiça pode, durante o exercício do mandato, exercer atividades incompatíveis com essa condição, tais como exercer outro cargo ou função, salvo uma de magistério, dedicar-se a atividade político-partidária e exercer a advocacia no território nacional (ADI 3367, Rel. Min. Cezar Peluso, Pleno, DJ 22/09/2006, grifei).

Esta posição encontra amparo na doutrina nacional que, reproduzindo alguns filosofemas típicos da Teoria do Estado do séc. XIX, sustentou a impossibilidade de divisão da Justiça. Argumenta-se que o Poder Judiciário é uma delegação da soberania e, enquanto tal, deve ser uno e indivisível. É o que se lê, por exemplo, em João Mendes de Almeida Júnior:

O Poder Judiciário, delegação da soberania nacional, implica a ideia de unidade e totalidade da força, que são as notas características da ideia de soberania: o Poder Judiciário, em suma, quer pelos juízes da União, quer pelos juízes dos Estados, aplica leis nacionais para garantir os direitos individuais; o

ADI 3854 / DF

Poder Judiciário não é federal, nem estadual; é eminentemente nacional, quer se manifestando na jurisdição federal, quer se manifestando nas jurisdições estaduais, quer se aplicando no cível e quer se aplicando no crime, quer decidindo em superior, quer decidindo em inferior instância (ALMEIDA Jr., J. M. **Direito judiciário brasileiro**. Rio de Janeiro : Typ. Baptista de Souza, 1918).

Procede-se, então, à conclusão de que eventuais partições práticas ou divisões localizadas do poder são, em verdade, o fracionamento de órgãos que exercem competências. Nas palavras conhecidas de Georg Jellinek: “É possível, pois, falar de uma divisão de competências [*Zuständigkeiten*], mas não de uma divisão de poder [*Gewalt*]” (JELLINEK, G. **Allgemeine Staatslehre**. Berlim: O. Häring, 1914). Deriva-se, assim, o predicado da nacionalidade do Poder Judiciário, compondo-se um quadro onde a pluralidade é o exercício da unidade do poder:

A jurisdição é uma só, ela não é nem federal nem estadual: como expressão do poder estatal, que é uno, ela é eminentemente *nacional* e não comporta divisões. No entanto, para a divisão racional do trabalho, é conveniente que se instituem organismos distintos, outorgando-se a cada um deles um setor da *grande massa de causas* que devem ser processadas nos país. Atende-se, para essa distribuição de competências, a critérios de diversas ordens (DINAMARCO, C. R. *et al.* **Teoria geral do processo**. São Paulo: Malheiros, 2020).

O caráter nacional do Poder Judiciário tem sido reafirmado, sobretudo, em ações que envolvem as competências do Conselho Nacional de Justiça ou a remuneração de magistrados. Na ADI nº 4.183, reconstruí o que entendo ser a *ratio decidendi* do julgamento da cautelar na ADI 3.854, elaborando o alcance de sua força obrigatória:

A decisão proferida na ADI 3.854, já referida neste voto, relacionava-se à interpretação feita pelo Conselho Nacional de Justiça no âmbito de suas

ADI 3854 / DF

Resoluções 13 e 14 que teriam fixado que “o limite remuneratório dos magistrados e servidores dos Tribunais de Justiça corresponde a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do teto remuneratório constitucional (...)”, conforme, por exemplo, a previsão constante do art. 1º, parágrafo único, da Resolução n. 14/2006.

O objetivo dessas resoluções coincidia com o da própria Emenda Constitucional 41/2003: trata-se de normas que visam dar transparência e previsibilidade a estrutura remuneratória de toda a Administração Pública.

Sendo esse o objetivo do instituto do teto remuneratório, já é possível depreender que as razões que justificam sua aplicação – e que foram objeto da ação direta sob relatoria do Min. Cezar Peluso – não podem ser as mesmas que seriam aplicáveis a um eventual piso.

É certo que a fundamentação acolhida pelos Ministros que participaram do julgamento vai ao encontro de parte das alegações da inicial. O e. Min. Cezar Peluso, por exemplo, afirmou que não há razão para criar tetos de remuneração diferenciados. O Poder Judiciário, defendeu Sua Excelência, tem caráter nacional e unitário, como atestaria a própria Lei Orgânica da Magistratura. Além disso, a referência expressa no texto constitucional sobre a gradação e o limite para a fixação dos subsídios dos magistrados não integrantes dos Tribunais Superiores “não lhes faz nem autoriza distinção entre órgãos dos níveis federal e estadual, senão que, antes, os reconhece a todos como categorias da estrutura judiciária nacional”.

Ocorre, no entanto, que, mesmo nessa linha de argumentação, foi reconhecido como possível e legítima a diferenciação de subsídios, desde que não

ADI 3854 / DF

se refira ao teto.

À luz destas observações, parece-me que, agora, em sede de julgamento de mérito, o Supremo Tribunal Federal revisita a força daquele precedente, escrutinando novamente o acervo jurídico-constitucional que o sustém.

Entendo que o argumento da unidade do Poder Judiciário não é suficiente para infirmar a interpretação do art. 37, XI da CRFB, que determina, também à magistratura dos Estados-membros, o teto remuneratório equivalente a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

A unidade do Poder Judiciário e seu caráter, portanto, nacional, tem que ver com a evolução histórica de um sistema que superou, no plano do federalismo, a dualidade de jurisdições, e, no plano formal, rejeitou a existência de um contencioso administrativo. Neste sentido, a jurisdição é una.

Daí não refluí um regime jurídico infenso a distinções e categorizações. O próprio art. 93, V, evocado nas peças iniciais como repositório de um princípio de isonomia geral da magistratura, alberga em seu texto discriminações legítimas:

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,**

ADI 3854 / DF

obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, grifei).

O texto da norma trata, seguramente, de uma “estrutura judiciária nacional”, mas isso não o impede de desenhar todo um conjunto de partições, a começar pelos níveis federal e estadual, que produzem distinções normativas no tratamento das diversas categorias, nomeadamente quanto ao aspecto remuneratório. Fala-se, portanto, em escalonamento.

De mais a mais, a redação do inciso IX do art. 37 da Constituição da República, se contrastada com a redação original do dispositivo, apresenta suficiente densidade semântica para esclarecer o comando específico da norma:

(...) 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.

Uma leitura sistemática da Constituição, com as devidas vênias às posições em contrário, não me parece autorizar a inserção de uma cláusula exceptiva aos magistrados no âmbito subjetivo de aplicação da norma, a saber: “ocupantes de cargos, funções e empregos públicos” do Poder Judiciário.

Retomo, neste ponto, as palavras do e. Ministro Joaquim Barbosa, no voto que inaugurou a divergência durante o julgamento da ADI 3854-MC:

Senhora presidente, por fim, lembro que o Brasil é um país de dimensões continentais, que contempla realidades sócio-econômicas as mais diversas. Daí eu não ver razão que impeça o poder

ADI 3854 / DF

constituente originário ou derivado de, atento a essa realidade, estabelecer gradações mínimas e nada irrazoáveis na remuneração de certos agentes estatais.

As duas circunstâncias observadas pelo Ministro Joaquim Barbosa merecem ser recebidas com o devido peso de suas razões. Afinal, ante às realidades tão diversas dos Estados-membros e a histórica distribuição de poder no Federalismo brasileiro, é preciso que se considere que o caráter nacional e unitário do Poder Judiciário se especifica em realidades estaduais concretas, que justificam a escolha por um teto remuneratório modicamente menos generoso.

Neste caso, ainda seguindo os apontamentos feitos pelo e. Ministro Joaquim Barbosa, não se deve olvidar que a presente discussão gravita ao redor de uma manifestação do poder constituente derivado. Poder este que, se não é absoluto porque limitado pelas cláusulas pétreas, é a mais alta via institucional de exercício da soberania popular. Neste caso, nada obstante os densos precedentes que autorizam o controle de constitucionalidade de Emendas Constitucionais (cf., a título exemplificativo, ADI 830, rel. Min. Moreira Alves; ADI 939, rel. Min. Sydney Sanches; ADI 2424, rel. Min. Sepúlveda Pertence), parece-me que o poder constituente derivado aporta certo excedente de peso argumentativo aos chamados “princípios conservadores” (DWORKIN, R. **Taking rights seriously**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977) ou princípios formais (ALEXY, R. **Theorie der Grundrechte**. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994). Em outras palavras, exige-se do intérprete um grau mais elevado de respeito às opções legislativas democraticamente alcançadas.

Considero, portanto, que o art. 2º da Resolução 13 do CNJ, e o art. 1º da Resolução 14 do CNJ aportam densidade legítima ao texto do art. 37, IX da CRFB/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003. Este complexo normativo se afigura compatível com o ordenamento constitucional brasileiro.

Ante o exposto, voto no sentido de julgar improcedentes as ações diretas de inconstitucionalidade de nº 3.854 e nº 4.014.

ADI 3854 / DF

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.854

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB

ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO (07077/DF, 53357/GO)

REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL-BRASIL

REQTE.(S) : PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB

ADV.(A/S) : WLADIMIR SÉRGIO REALE (003803/RJ)

REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS - ANAMAGES

ADV.(A/S) : CRISTOVAM DIONISIO DE BARROS (00130440/MG) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para, confirmando a medida cautelar anteriormente deferida pelo Plenário, dar interpretação conforme à Constituição ao artigo 37, inciso XI (com redação dada pela EC 41/2003) e § 12 (com redação dada pela EC 47/2005), da Constituição Federal, para afastar a submissão dos membros da magistratura estadual da regra do subteto remuneratório e declarar a inconstitucionalidade do artigo 2º da Resolução nº 13/2006 e artigo 1º, parágrafo único, da Resolução nº 14, ambas do Conselho Nacional de Justiça, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin. Falou, pela requerente Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro. Impedido o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 27.11.2020 a 4.12.2020.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário