

**NOTA TÉCNICA Nº 01/2017/CONAMP**

**Proposição:** PEC 62/15, da senadora Gleisi Hoffmann (PT/PR), que altera os arts. 27, 28, 29, 37, 39, 49, 73 e 93 da Constituição Federal para vedar a vinculação remuneratória automática entre subsídios de agentes públicos.

**Ementa:** Altera os arts. 27, § 2º, 28, § 2º, 29, incisos V e VI, 37, § 12, 39, § 4º, 49, incisos VII e VIII, 73, § 3º, e 93, inciso V, da Constituição Federal, para vedar a vinculação remuneratória automática entre subsídios de agentes públicos e afastar a previsão de que os Ministros do Tribunal de Contas da União terão os mesmos vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

A **Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP)**, entidade de classe que congrega mais de 16 mil membros dos Ministérios Público dos Estados, Distrito Federal e Territórios e Militar, com objetivo de colaborar para o evoluir do processo legislativo, vem apresentar considerações de ordem técnica à Proposta de Emenda à Constituição nº 62, de 2015, de autoria da eminente Senadora Gleisi Hoffmann e outros distintos membros do Senado Federal.

A PEC nº 62, em seus contornos originais, tem o propósito declarado de vedar a vinculação remuneratória entre subsídios de agentes públicos. Para realizar esse objetivo, propõe a modificação de diversos preceitos da Constituição da República Federativa do Brasil, de modo que o subsídio recebido por agentes públicos federais sirva de limitador para o subsídio de agentes estaduais e o destes para o dos agentes municipais. Além disso, em diversas ocasiões, é vedada a vinculação remuneratória automática, de modo que o



aumento do subsídio de certa classe de agentes não possa resultar no aumento direto do subsídio de outra classe.

No âmbito do Poder Legislativo, o subsídio dos Deputados Federais e dos Senadores será idêntico e fixado em lei específica, não podendo ultrapassar o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 49, VII); o subsídio dos Deputados Estaduais deve ser fixado em lei específica e não pode ultrapassar setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Federais (art. 27, § 2º); e o subsídio dos Vereadores também será fixado em lei específica e não poderá ultrapassar certos limites percentuais, considerando o subsídio dos Deputados Estaduais, que variam conforme a população do respectivo ente federativo (art. 29, VI).

No Poder Executivo, os subsídios do Presidente da República, do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado (art. 49, VIII); do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado (art. 28, § 2º), bem como do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais (art. 29, V), serão fixados em lei específica e não poderão superar o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

No Poder Judiciário, os subsídios serão fixados em lei específica e escalonados entre as distintas classes de magistrados, principiando pelo subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 93, V). Os Ministros dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União receberão até noventa e cinco por cento desse subsídio, enquanto os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura da magistratura 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, observado, como teto remuneratório, o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 93, V).

A PEC nº 62 também suprimiu a vinculação remuneratória automática entre os subsídios dos Ministros do Tribunal de Contas da União e os do Superior Tribunal de Justiça (arts. 73, § 3º e 93, V).



O eminente Senador Vicentinho, no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, propôs algumas alterações na proposta original. A uma, ao invés de reproduzir, em relação a cada categoria de agentes públicos, a cláusula de vedação geral à vinculação remuneratória automática, sugeriu a inserção de um § 13 no art. 37, de modo a vedar a instituição de qualquer mecanismo legal ou regulamentar que permitisse tal vinculação, proibindo, inclusive, a existência de sistemas de atualização monetária de subsídios. A duas, em relação aos Vereadores, estabeleceu, como teto remuneratório, o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, e manteve a sistemática atual, que vincula os subsídios àqueles recebidos pelos Deputados Estaduais, variando o percentual conforme a população local (art. 29, VI). A três, restabeleceu a vinculação remuneratória entre os Ministros do Tribunal de Contas da União, incluindo seus substitutos, e os do Superior Tribunal de Justiça (art. 73, § 3º). A quatro, os subsídios dos magistrados passaram a ser vinculados, em termos percentuais, ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, devendo ser fixados em "atos normativos", o que, considerada a sistemática adotada pela PEC nº 62, permite concluir que possuem natureza infralegal, assumindo contornos eminentemente declaratórios (art. 93, V). Por fim, dispôs que esta última sistemática remuneratória também seria aplicada aos Delegados de Polícia Federal, sob a justificativa de "valorização da força investigativa".

Identificados os lineamentos básicos da PEC nº 62, de 2015, bem como as alterações propostas pelo eminente Senador Vicentinho, resta tecer algumas breves considerações de ordem estrutural com o objetivo de colaborar para os debates legislativos.

O apogeu do Estado de Direito e a necessária adstrição da Administração Pública ao princípio da legalidade exigem que todos os atos do Poder Público encontrem na lei o seu fundamento de validade, quer de modo mediato, quer de modo imediato. Mesmo a liberdade valorativa, quando existente, há de se desenvolver em conformidade com os balizamentos estabelecidos na lei. Com a política remuneratória, portanto, não poderia ser diferente. De modo correlato a essa constatação existe outra, tão relevante quanto, que diz respeito à maneira como o Constituinte, originário ou derivado, concebeu certas estruturas estatais de poder.



O Poder Judiciário, diversamente dos Poderes Executivo e Legislativo, foi concebido de maneira unitária. A exemplo do que se verifica com os Länder na Alemanha, os órgãos jurisdicionais acompanham a estrutura federativa do Estado brasileiro, mas não se estendem aos Municípios, somente tendo sido instituídos no âmbito da União e dos Estados. Apesar de se espriarem por distintos entes federativos, integram a mesma estrutura, que o art. 92 da Constituição de 1988 denominou de "Poder Judiciário" e que é encabeçada pelo Supremo Tribunal Federal. Essa sistemática, adotada no Capítulo III do Título IV da Constituição de 1988, é substancialmente distinta daquela afeta aos Capítulos I e II, que disciplinam, respectivamente, os Poderes Legislativo e Executivo. Nestes casos, a ordem constitucional é direcionada unicamente ao plano federal, ainda que outros comandos, afetos a Estados e Municípios, possam remeter a essa sistemática.

O fato de todos os órgãos jurisdicionais integrarem a mesma estrutura de poder faz que todos os magistrados estejam submetidos às mesmas regras de ingresso e de promoção na carreira, conforme dispõe o art. 93 da Constituição de 1988, com exceção, obviamente, daqueles que ocupam cargos alocados em classe única, com nomeação direta, como ocorre com os Ministros do Supremo Tribunal Federal. Além disso, estão sujeitos aos mesmos deveres funcionais, com especial ênfase para as garantias e vedações previstas no art. 95 da Constituição de 1988. O Poder Judiciário, ademais, com exceção do seu órgão de cúpula, é fiscalizado pelo Conselho Nacional de Justiça, estrutura orgânica introduzida na ordem jurídica interna pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

Como desdobramento lógico e racional da unidade do Poder Judiciário, o mais natural é que haja similitude, senão identidade, entre os subsídios pagos a magistrados situados na mesma classe, ainda que pertencentes a entes federativos diversos. Em outras palavras, não faria sentido que um Ministro do Superior Tribunal de Justiça recebesse subsídio superior ao de um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, ou, mesmo, que um Juiz de Direito estadual recebesse subsídio diverso ao de um Juiz Federal. Aliás, não é por outra razão que a aplicação de um subteto remuneratório aos membros da magistratura estadual teve sua inconstitucionalidade declarada pelo Supremo Tribunal Federal, ocasião em que foi dispensada interpretação conforme ao art. 37, inciso XI e § 12, da Constituição de 1988, de modo a preservar a unidade do Poder Judiciário. Com isso, foi afastada a atribuição de qualquer significado, ao referido preceito constitucional, que pudesse amparar o entendimento de que existem tetos



remuneratórios diversos para os membros do Poder Judiciário (STF, Pleno, ADI-MC nº 3.854-1, rel. Min. Cezar Peluso, j. em 28/02/2007, DJ de 29/06/2007).

Ao agregarmos o primado do princípio da legalidade à lógica inerente à unidade do Poder Judiciário, torna-se particularmente nítida a coerência sistêmica da proposta formulada pelo Senador Vicentinho no sentido de que, uma vez fixado em lei o valor dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, fossem expedidos atos normativos de natureza infralegal com o objetivo de declarar o valor dos subsídios das demais classes de magistrados que integram o Poder Judiciário. Esses atos, é importante frisar, terão de render estrita obediência às leis orçamentárias, com especial ênfase para a lei de diretrizes orçamentárias e a lei anual de meios. Afinal, não é possível a realização da despesa pública à margem da legalidade e, nesse particular, a ordem constitucional não sofrerá qualquer alteração pela PEC nº 62, de 2015.

A exemplo do Poder Judiciário, também o Ministério Público assume contornos nacionais e unitários. Após tratar dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário nos Capítulos I, II e III do Título IV, denominado "Organização dos Poderes", a Constituição de 1988 dedicou o Capítulo IV às "Funções Essenciais à Justiça", que é inaugurado com a Seção I, dedicada ao Ministério Público.

Como ressaltado por Emerson Garcia (Ministério Público. Organização, Atribuições e Regime Jurídico. 6ª ed., 2017, p. 112-113), o texto constitucional, no auge de sua coerência orgânico-sistêmica, adotou, *"em relação ao Ministério Público, técnica idêntica àquela utilizada para o Judiciário. O art. 128 relaciona todos os órgãos da Instituição, quer vinculados à União, quer aos Estados, o que permite seja alcançada conclusão idêntica àquela prevalecente em relação à Magistratura. Sujeita todos os ramos da Instituição aos princípios do art. 127, havendo expressa remissão ao art. 93 (art. 129, § 4º), e estende a todos as mesmas garantias e vedações constantes do art. 128, § 5º. Não bastasse isso, ainda criou um órgão comum para o controle externo, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). No que diz respeito à unidade da Instituição, além de plasmada no texto constitucional (art. 127, § 1º), é facilmente compreendida quando constatamos que o Ministério Público da União atua, perante os Tribunais Superiores, nas ações ajuizadas pelos congêneres estaduais. O caráter nacional, no*



*entanto, coexiste com a autonomia dos distintos ramos do Ministério Público, o que impede ingerências recíprocas nos planos funcional, administrativo e financeiro".*

Portanto, nada mais natural que o Ministério Público esteja sujeito à mesma técnica legislativa aplicável ao Poder Judiciário no que diz respeito à política remuneratória. Esse aspecto, aliás, não passou despercebido ao Senador Vicentinho, que realçou a importância da sistemática adotada em sua proposta para assegurar a autonomia financeira do Poder Judiciário e das instituições autônomas e independentes a ele equiparadas em garantias e restrições, às quais a mesma sistemática deve ser aplicada de maneira indistinta. Especificamente em relação ao Ministério Público, esse objetivo seria alcançado com a atual redação do art. 129, § 4º, da Constituição de 1988, segundo o qual aplica-se à Instituição, "no que couber, o disposto no art. 93".

Sem prejuízo da constatação anterior, ainda é comum o mau-vezo de interpretar o novo com os olhos e os estigmas do velho. Não é por outra razão que muitos ainda teimam em tentar enquadrar o Ministério Público na vetusta tripartição do poder sistematizada por Montesquieu e há muito superada pela Ciência Política contemporânea, de modo a inserir a Instituição no seio do Poder Executivo. Esquecem, todavia, que a ordem constitucional lhe atribuiu ampla autonomia funcional, administrativa e financeira, dissociando-o dos denominados Poderes estatais. A única ingerência que o Chefe do Poder Executivo possui na Instituição se apresenta no momento de nomeação do seu chefe, o que nem ao longe permite inseri-la no âmbito dessa estrutura de poder. Fosse outra a conclusão, teríamos de reconhecer, por "coerência lógica", que o Supremo Tribunal Federal é órgão do Poder Executivo, já que seus Ministros são nomeados pelo Presidente da República. Essa sistemática, como é intuitivo para os mais esclarecidos, consubstancia mera técnica de "freios e contrapesos", em que órgãos dotados de legitimidade democrática participam da escolha dos membros de outras estruturas de poder destituídos dessa espécie de legitimidade.

Para evitar o risco a que nos referimos, talvez fosse de bom alvitre que o § 4º do art. 129 da Constituição de 1988 veiculasse regra expressa no sentido de que o inciso V do art. 93, com a redação proposta pelo Senador Vicentinho, fosse indubitavelmente aplicável ao Ministério Público. Uma redação possível para o referido preceito seria a de que "Aplica-se ao Ministério Público o escalonamento remuneratório e, no que couber, os demais incisos do art. 93".



Em conclusão destas breves considerações, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) **vem exortar os nobres integrantes do Senado Federal a preservarem, na forma alvitrada pelas alterações à PEC nº 62/2015 propostas pelo Senador Vicentinho, a paridade histórica existente entre o Poder Judiciário e o Ministério Público, rejeitando as demais emendas e substitutivos apresentados.**

Brasília, 07 de fevereiro de 2017.

  
**NORMA ANGÉLICA REIS CARDOSO CAVALCANTI**  
**Presidente da CONAMP**