

NOTA TÉCNICA

Proposição: Proposta de Emenda à Constituição n.º 45/2024.

EMENTA: Altera os art. 37, art. 163, art. 203, art. 212-A e art. 239 da Constituição e o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT e acresce os art. 138 e art. 139 ao ADCT.

Autoria: Poder Executivo.

Posição da Frente: Contrária à aprovação da proposta de alteração do § 11 do art. 37 da Constituição, conforme consubstanciada na PEC n.º 45/2024.

Senhor(a) Deputado(a),

A Frente Associativa da Magistratura e do Ministério Público (FRENTAS), composta por entidades representativas de carreiras essenciais à administração da Justiça, a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos – ANADEP, a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON vêm à presença de Vossa Excelência apresentar **Nota Técnica à proposta de alteração do § 11 do art. 37 da Constituição Federal, conforme consubstanciada na PEC 45/2024.**

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Governo Federal apresentou à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 45/2024, que pretende, em síntese, permitir que lei complementar, de caráter nacional e aplicável indistintamente a todos os Poderes da República e órgãos constitucionalmente autônomos, venha a definir quais verbas estão ou não sujeitas ao teto constitucional remuneratório. Trata-se de uma proposição que surge no contexto do pacote de medidas do Governo, orientado a cortar gastos públicos e adaptar as contas ao arcabouço fiscal disciplinado na Lei Complementar n.º 200/2023. Contudo, ao trazer essa disciplina, a PEC, de iniciativa do Poder Executivo, acabou incluindo a magistratura, o Ministério Público e demais órgãos constitucionalmente autônomos, como a Defensoria Pública e os Tribunais de Contas.

¹ Material desenvolvido em conjunto com a assessoria **Malta Advogados**.

No entanto, conforme será demonstrado adiante, a PEC em análise é manifestamente inconstitucional, além de contrariar o interesse público, razões pelas quais a Frentas manifesta-se contrária à sua aprovação.

II. IMPACTOS DA PROPOSTA E CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO

Em primeiro lugar, antes de tratar das patentes inconstitucionalidades da PEC 45/2024, cabe demonstrar a sua contrariedade ao interesse público, uma vez que caminha na contramão das expectativas de redução de gastos, bem como prejudica o direito fundamental do cidadão de ter acesso a uma Justiça efetiva.

As verbas indenizatórias têm por propósito compensar o agente público pelos dispêndios suportados em virtude do exercício da função pública; não se trata, portanto, de qualquer acréscimo remuneratório, mas tão somente de recomposição. Assim, a lógica de uma lei complementar, de caráter nacional e aplicável a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, certamente desconsiderará as peculiaridades de cada carreira pública, abrindo margem para admitirem-se prejuízos aos agentes públicos.

Essa situação indubitavelmente provocará uma evasão massiva de magistrados, membros do Ministério Público, Defensores Públicos, entre outros, especialmente daqueles que já reuniram os requisitos para aposentadoria.

Conforme dados levantados pelo Conselho de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil (Consepre), por exemplo, há, hoje, apenas na Justiça Estadual, cerca de 3.183 magistrados que já reuniram os requisitos de aposentadoria voluntária, o que representa 25% do total de magistrados ativos.

Do mesmo modo, no âmbito da Justiça Federal, há 265 magistrados em gozo do abono de permanência, o que representa 13,5% do total de magistrados em atividade. Na Justiça Federal, há ainda um dado que chama bastante atenção, que é o número de desembargadores que estão em abono de permanência: 112 dos 214, ou seja, mais da metade dos desembargadores federais já podem aposentar-se.

Na Justiça do Trabalho, a realidade não é diversa. Cerca de 794 magistrados, entre juízes e desembargadores, já reuniram as condições de aposentadoria, o que representa um total de 22% de todos os magistrados ativos.

O número de membros que já estão em abono de permanência também é expressivo no âmbito do Ministério Público (Estadual e da União). Dos 13.477, 2.840 membros do Ministério Público, entre membros dos MPs Estaduais e do MPU, já reuniram os requisitos necessários à aposentadoria, ou seja, 21% do total. Isso sem considerar as realidades específicas de cada Estado, a exemplo do Estado de Alagoas e Maranhão, cujo percentual de membros em abono de permanência é de mais de 35%.

Esse êxodo tende a resultar no efeito oposto ao pretendido pelo Governo. **Com a passagem desses magistrados — situação que também se estende, entre outros órgãos, ao Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunais Contas —, haverá um verdadeiro incremento de gastos.** Isso, em razão da necessidade que se fará imperiosa quanto à recomposição dos quadros já deficitários dos órgãos que compõem o sistema de Justiça. O custo que hoje é de um subsídio mais um abono de permanência passará a ser de um provento de aposentadoria mais um subsídio, ou seja, praticamente dobrará. Além disso, haverá também os custos operacionais relacionados à abertura de concursos públicos. A tendência, portanto, é um efeito reverso, de ampliação das despesas públicas.

Além disso, cabe notar que esse processo expressivo de aposentadorias no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público também **suscitará uma sobrecarga excessiva ao sistema previdenciário, comprometendo o equilíbrio atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social da União e dos Estados.**

Ainda sob essa ótica, o êxodo descomunal que as carreiras de Estado sofrerão com a aposentadoria em massa de membros de seus quadros, em curtíssimo espaço de tempo, como já referenciado, trará efeitos deletérios também nos próprios regimes previdenciários das três esferas da Federação. Isso porque a redução ou limitação de vantagens destinadas aos servidores públicos em atividade, ainda que apresentada como uma solução para o equilíbrio das contas públicas, pode gerar um efeito inverso ao esperado, agravando o déficit atuarial da previdência a médio e longo prazo. Medidas desse tipo frequentemente ignoram o impacto estrutural que possuem sobre a dinâmica de aposentadorias e reposições de pessoal no serviço público, focando apenas no alívio imediato das contas.

Servidores em atividade que optam por permanecer além do tempo mínimo para aposentadoria desempenham um papel essencial no controle do passivo atuarial. Quando vantagens que incentivam essa permanência são reduzidas ou eliminadas, é

natural que muitos antecipem suas aposentadorias, transferindo imediatamente o custo de seus proventos para o regime previdenciário. O impacto é especialmente grave no caso de servidores que possuem direito a proventos integrais e paritários, uma vez que essas condições geram benefícios significativamente mais onerosos em comparação com a permanência na ativa.

Os dados ilustram bem essa dinâmica. Por exemplo, para servidores que poderiam se aposentar aos 62 anos, mas optam por continuar na ativa até os 72 anos, o custo de mantê-los trabalhando é drasticamente inferior ao custo de suportar seus benefícios previdenciários por uma década ou mais. Estima-se que, na ausência de medidas que incentivem a permanência na ativa, o déficit atuarial apenas dessa primeira geração de servidores que se encontram na iminência da aposentadoria poderia ultrapassar R\$ 7 bilhões, considerando premissas como a idade média de aposentadoria, o tempo de permanência pós-requisitos e a meta atuarial de 6% ao ano.

Ademais, como já consignado, a reposição de quadros, inevitável com as aposentadorias antecipadas, tende a agravar ainda mais o problema. Grande parte dos novos servidores é proveniente de outras carreiras do funcionalismo, já acumulando tempo de serviço público e direitos previdenciários adquiridos. Isso não só recria o passivo atuarial em níveis elevados, como também eleva o custo total da folha de pagamento. Portanto, qualquer política que limite vantagens para servidores em atividade deve ser acompanhada de uma análise rigorosa dos impactos de longo prazo, sob pena de produzir efeitos contrários ao pretendido e comprometer a sustentabilidade fiscal do sistema previdenciário.

Vale registrar ainda que a evasão de magistrados impacta não apenas na ampliação de despesas, mas também na diminuição da arrecadação. Como dito, na Justiça Estadual, cerca de 25% dos magistrados ativos estão em condições de se aposentar. Se todos esses magistrados, de fato, vierem a se aposentar, essa expressiva vacância nos quadros do Poder Judiciário afetará também, obviamente, as varas de execução fiscal, diminuindo, assim, a força de trabalho numa esfera elementar à atividade arrecadatória do Estado. Avançando nas reflexões, se a capacidade arrecadatória do Judiciário cair na mesma proporção das possíveis aposentadorias (25%), ter-se-á uma queda de arrecadação na ordem de R\$ 17,2 bilhões, conforme dados do Relatório Justiça em Números – 2024.²

² De acordo com o relatório em questão, o Poder Judiciário arrecadou, em 2023, cerca de R\$ 69 bilhões.

Além disso, não se pode ignorar a dimensão relativa à **perda de experiência**. A atividade jurisdicional que, em última medida, representa a aplicação e realização da Justiça, constitui uma atividade humana que demanda profunda sensibilidade e capacidade de interpretar não só a letra fria da lei, mas os fatos a ela subjacentes. Com essa evasão de parcela significativa de magistrados, membros do MP, Defensores Públicos, dentro outros, em condições de se aposentar, portanto, haverá uma diminuição sensível no aspecto relativo à experiência.

Por todos esses elementos, verifica-se que, em última análise, quem será prejudicado com a Proposta é precisamente o cidadão jurisdicionado, que terá dificuldade de acessar uma Justiça célere e de qualidade.

Finalmente, até mesmo por força do regime de autonomia orçamentário financeira dos Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, de perfil também imutável e reconhecido em diversas passagens pela Constituição Federal e decisões pelo STF, cumpre enfatizar que a pretensão de limitar o regime remuneratório de todos os Poderes e demais instituições autônomas não trará, no plano da realidade, benefício fiscal algum ao Estado brasileiro, vez que os recursos disponibilizados às instituições relacionados ao objeto do que a PEC pretende restringir continuarão a estar previstos nos seus respectivos orçamentos, a título de duodécimos, e à disposição delas permanecerão, não gerando, por via de consequência, repita-se, no mundo real, qualquer economia sob o ponto de vista estritamente fiscal.

Outra dimensão que também precisa ser considerada diz respeito ao prejuízo aos debates e às ideias construídas democraticamente no PL 2721/2021. Essa questão não é nova no âmbito do Parlamento, que já vem discutindo a possibilidade de uma lei, de caráter nacional e aplicável indistintamente a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, com o propósito de estabelecer, em rol taxativo, todas as parcelas que poderão estar excetuadas do teto constitucional remuneratório. Esse projeto de lei já foi aprovado no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, onde sofreu algumas modificações, razão pela qual retornou à deliberação na Casa Iniciadora. Trata-se de projeto de lei que vem sendo construído por meio do diálogo com a sociedade civil, num esforço para que o texto final respeite às peculiaridades de cada carreira e não suscite, assim, prejuízos aos agentes públicos. Ignorar toda a tramitação desse Projeto de Lei, para seguir com proposição inteiramente nova, significa não apenas um desperdício de recursos humanos e materiais, mas também um desrespeito ao debate democrático travado ao longo dessa tramitação.

Por todas essas razões, nota-se que essa Proposta não atende ao interesse público, ao menos não em relação à sua aplicabilidade ao Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos Tribunais de Contas. Por isso, afigura-se importante que a essas instituições seja reservado espaço para que uma disciplina desse gênero parta de lei de iniciativa do próprio Poder Judiciário e dos órgãos constitucionalmente autônomos, devidamente refletida e gestada à luz de suas próprias especificidades.

III. INCONSTITUCIONALIDADES DA PROPOSTA

Tem-se que a Constituição da República positivou uma estrutura de divisão orgânico-funcional do Poder, em razão da qual as diferentes funções estatais, nos termos do art. 2º, são exercidas por órgãos independentes e harmônicos entre si. No núcleo intangível, porquanto cláusula pétrea, dessa organização política, encontra-se a ideia de limitação do Poder, enquanto mecanismo orientado a evitar as possibilidades de abuso e, em última medida, a resguardar os direitos e garantias individuais e a democracia.

Nessa organização, é do Poder Judiciário a competência para exercer o último controle da atividade estatal, seja quanto aos atos da Administração Pública, seja quanto aos atos legislativos. Por isso, afiguram-se elementares todos os mecanismos que o constituinte estabeleceu com vistas a assegurar a independência do Judiciário.³ Entre esses mecanismos, estão a iniciativa legislativa exclusiva quanto ao estatuto da magistratura (art. 93), à irredutibilidade de subsídios dos magistrados (art. 95, III) e à autonomia administrativa e financeira dos Tribunais (arts. 96 e 99).

Embora não sejam Poderes da República, o Ministério Público e a Defensoria Pública são instituições essenciais à Justiça, razão pela qual a Constituição da República também lhes assegurou ampla autonomia. O Ministério Público é o fiscal da ordem jurídica e a Defensoria Pública a assistência jurídica do hipossuficiente. Trata-se de funções que se exercem, muitas vezes, mesmo contra os interesses secundários do próprio Estado, razão pela qual se revela indispensável a proteção de suas autonomias orgânica, administrativa e orçamentário-financeira. A política remuneratória dos membros do Ministério Público está reservada à lei de iniciativa do próprio Ministério Público (art. 127, § 2º, da CF). A Defensoria também dispõe de iniciativa exclusiva para

³ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocência Mártires; BRANCO, Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 975.

tratar dos aspectos envolvendo a remuneração de seus membros, a teor do disposto nos §§ 2º e 4º do art. 134 da Constituição.

O mesmo sucede em relação aos Tribunais de Contas, que também dispõem das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, as quais refletem de igual modo a da iniciativa legislativa exclusiva para disciplinar sua política remuneratória, conforme parte final do art. 73 combinada com o art. 96, ambos da Constituição Federal.

III.1. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA

Compete ao Supremo Tribunal Federal a iniciativa de lei complementar voltada a disciplinar o estatuto da magistratura, nos termos do art. 93 da Constituição.⁴ Portanto, não é dado ao Poder Executivo deflagrar proposições legislativas com vistas a regular aspectos relativos à situação funcional dos magistrados. Na hipótese, tem-se o que a doutrina chama de vício formal subjetivo, isto é, inobservância quanto às regras constitucionais que definem a reserva de iniciativa legislativa.

Os órgãos constitucionalmente autônomos, conforme já aludido, também possuem reserva de iniciativa legislativa, seja o Ministério Público (art. 127, § 2º), seja a Defensoria Pública (art. 134, §§ 2º e 4º), seja ainda os Tribunais de Contas (art. 73).

No caso, o Poder Executivo propôs Emenda à Constituição, contendo regra que pretende aplicar-se invariavelmente a todos os Poderes da República e aos órgãos constitucionalmente autônomos — regra essa que abrange os aspectos remuneratórios das respectivas carreiras, na medida em que tenciona preparar o texto constitucional para receber lei complementar, com vistas a delimitar, aprioristicamente, quais verbas devem ou não estar sujeitas ao teto constitucional remuneratório.

Não há como negar que a dimensão remuneratória faz parte do estatuto da magistratura. Em primeiro lugar, o art. 93 da Constituição, cujo *caput* dispõe sobre a iniciativa legislativa reservada do Supremo Tribunal Federal (STF), é expresso ao pontuar que o estatuto da magistratura deve observar uma estrutura remuneratória organizada por subsídio e escalonada entre os diversos níveis da carreira (inciso V). Na mesma linha de entendimento, o atual estatuto da magistratura, a Lei Complementar n.º 35, de 14

⁴ Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

de março de 1979, dedica um capítulo exclusivo para tratar dos “vencimentos e vantagens pecuniárias” dos magistrados (Capítulo I, do Título IV).

Além disso, a remuneração é elementar a qualquer relação de trabalho. Trata-se da contraprestação ao serviço prestado. A remuneração, portanto, é aspecto indissociável de qualquer disciplina que se pretenda um verdadeiro estatuto de uma carreira pública. Espera-se que um estatuto da magistratura, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Tribunais de Contas discipline, por um lado, os deveres, com as respectivas consequências ao descumprimento de tais deveres, bem como as prerrogativas e direitos desses agentes públicos, o que envolve, obviamente, o sistema mediante o qual se organizam os aspectos remuneratórios da carreira respectiva.

Ainda em reforço a essa concepção, tem-se que a remuneração dos magistrados é definida em lei de iniciativa exclusiva do respectivo Tribunal, conforme disposto no art. 96, inciso II, alínea *b*, da Constituição Federal — disposição essa que, aliás, aplica-se igualmente à Defensoria Pública (art. 134, § 4º) e aos Tribunais de Contas (art. 73).⁵

Destarte, a remuneração dos magistrados faz parte do estatuto da magistratura, razão pela qual é matéria reservada à iniciativa legislativa da Suprema Corte, nos termos do art. 93 da Constituição Federal. O mesmo se aplica ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos Tribunais de Contas. Dessa forma, a PEC 45/2024, de iniciativa do Executivo, é inconstitucional em relação aos membros dessas instituições, por violação à separação de Poderes e à autonomia constitucional própria desses órgãos, na medida em que invade matéria de lei infraconstitucional de iniciativa exclusiva do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Tribunais de Contas. Os membros desses órgãos devem, portanto, ser excluídos de sua disciplina.

⁵ Art. 96. Compete privativamente:

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;

III.2. VIOLAÇÃO À AUTONOMIA DO PODER JUDICIÁRIO E DOS ÓRGÃOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÔNOMOS

A Proposta de Emenda ainda incorre em vício material, por atentar contra a autonomia do Poder Judiciário e dos órgãos constitucionalmente autônomos. O art. 99 da Constituição Federal, por exemplo, é inequívoco em assegurar ao Judiciário autonomia administrativa e financeira. Do mesmo modo, também se asseguram autonomia administrativa e financeira ao Ministério Público (art. 127, §§ 2º e 3º), à Defensoria Pública (art. 134, §§ 2º e 4º) e aos Tribunais de Contas (art. 73). Conforme já ressaltado, essas instituições possuem competência para a iniciativa exclusiva de lei voltada a fixar a remuneração de seus membros. Ainda em reforço a essa lógica da autonomia pela dimensão financeira, uma das prerrogativas dos magistrados e membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Tribunais de Contas é a irredutibilidade de subsídio (arts. 95, III; 128, § 5º, I, c; 37, XV; 73, § 3º; e 75 todos da CF).

Portanto, todo esse arcabouço constitucional revela a pretensão do constituinte de colocar os aspectos remuneratórios dessas carreiras sob a alçada exclusiva das respectivas instituições (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunais de Contas). Trata-se de um desenho que se orienta no sentido de garantir a autonomia e a independência dos órgãos que atuam no sistema de Justiça e no controle e fiscalização das contas públicas.

Respeitadas as regras constitucionais, dispor sobre a remuneração da magistratura, membros do MP, defensores públicos e membros dos Tribunais de Contas é uma incumbência que a Constituição reservou às respectivas instituições. E sobre a temática do teto remuneratório, a Constituição Federal já se mostra completa em definir os parâmetros a serem observados. Nos termos do art. 37, inciso XI e § 11, todas as verbas remuneratórias estão sujeitas ao teto constitucional, do qual estarão excetuadas apenas as verbas de natureza indenizatória.⁶ Portanto, o que determina a incidência ou não do teto constitucional é a natureza da verba.

Não é dado ao Poder Executivo deflagrar Proposta de Emenda à Constituição, tendo por propósito permitir a superveniência de projeto de lei com vistas

⁶ Art. 37, § 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.

a definir, em relação ao Poder Judiciário e órgãos constitucionalmente autônomos, quais parcelas estão ou não sujeitas ao teto remuneratório, sobretudo do modo como pretendeu-se definir, apriorística e artificialmente. Como dito, o que define a incidência do teto é a natureza da parcela e, em relação aos magistrados, promotores e procuradores, defensores públicos e conselheiros de contas, o reconhecimento dessa natureza é uma incumbência do Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas.

Essa intervenção do Poder Executivo em matéria reservada ao Poder Judiciário e aos órgãos constitucionalmente autônomos prejudica a higidez do sistema remuneratório dessas carreiras, na medida em que confere tratamento de remuneração a parcelas que têm nítida natureza de indenização. Em última análise, impingir a esses agentes públicos o dever de custear, com recursos próprios, despesas que se operam em razão do exercício da função pública implica uma situação de redução remuneratória, vedada nos termos dos arts. 95, III, 128, § 5º, I, c, e 37, XV, da Constituição.

Pelos diversos ângulos que se observa a PEC em análise, vê-se o desrespeito à autonomia e independência do Poder Judiciário e dos órgãos constitucionalmente autônomos. A remuneração de seus membros é um aspecto elementar de sua autonomia. Não pode se afirmar independente, forte e capaz de tutelar os direitos e garantias fundamentais e assegurar o controle e fiscalização efetivos das contas públicas um Poder Judiciário, um Ministério Público, uma Defensoria Pública e um Tribunal de Contas, cuja remuneração de seus membros pode ser atingida por atos dos outros poderes estatais. Por mais essa razão, a PEC 45/2024 afigura-se materialmente inconstitucional.

III.3. VIOLAÇÃO À NATUREZA DAS VERBAS

Indenização tem um significado muito bem consolidado no âmbito jurídico. Representa uma situação de compensação por um prejuízo. Não se trata de acréscimo patrimonial, mas sim de mera recomposição. É uma forma de restabelecimento do equilíbrio, do *status quo ante*. Conforme as lições de Hely Lopes Meirelles, as verbas indenizatórias destinam-se a compensar o servidor por gastos em razão da função, de

modo que, tendo essa natureza, não se incorporam à remuneração, não repercutem no cálculo dos benefícios previdenciários e não se sujeitam ao imposto de renda.⁷

A Constituição da República é manifesta ao estabelecer que as verbas de natureza indenizatória, previstas em lei, não se sujeitam ao teto constitucional.⁸ Portanto, se a lei submete ao teto constitucional verba indenizatória ou, por outro lado, se exclui do teto constitucional verba remuneratória, essa lei é inconstitucional. O legislador infraconstitucional, limitado na sua essência nessa matéria, não detém a prerrogativa de, arbitrariamente, fixar quais parcelas pagas aos agentes públicos estão ou não sujeitas ao teto. Essa determinação dá-se exclusivamente pela natureza da parcela, ou seja, pelo seu conteúdo e substância, e não pela classificação formal que a lei eventualmente lhe confira.

Aspecto que se mostra relevante e que merece também extrema atenção por parte do Parlamento, porquanto ofensivo ao interesse público e ainda formal e materialmente inconstitucional, é que a PEC apresentada pelo Poder Executivo, especificamente no preceito que esta Nota Técnica se insurge, também atinge o próprio Poder Legislativo em suas três dimensões político-federativas, na medida em que impede o dispêndio pelos Parlamentares das verbas de caráter indenizatório empregadas com vistas a viabilizar o pleno exercício dos mandatos eletivos, e também as percebidas em caráter pessoal, a exemplo do que se dá com as carreiras subscritoras dessa Nota Técnica, situação que comprometerá substancialmente a própria funcionalidade orgânica das Casas Legislativas, impondo um sacrifício institucional, também por esse motivo, flagrantemente inconstitucional. Esse impacto fica ainda mais evidente ao se considerar o disposto no PL 2721/2021, já aprovado pela Câmara dos Deputados e atualmente em tramitação no Senado Federal. Em seu art. 2º, inciso XVII, o projeto reconhece explicitamente que a “indenização de despesas destinadas a viabilizar o exercício de mandato eletivo” não está sujeita ao limite remuneratório previsto no inciso XI do caput e nos §§ 9º e 12 do art. 37 da Constituição Federal. Ao desconsiderar essas nuances e impor limitações imediatas às verbas indenizatórias, a PEC não apenas viola princípios constitucionais fundamentais, como também

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 612.

⁸Art. 37, § 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.

compromete o desempenho das funções legislativas, essenciais para o equilíbrio institucional e para a garantia de um processo democrático pleno.

III.4. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO NÃO PODE SER UTILIZADA COMO VIA PARA SE ATALHAR A RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA POSITIVADA PELO CONSTITUINTE ORIGINÁRIO

Conforme se observa dos termos da PEC 45/2024, propõe-se alterar o disposto no § 11 do art. 37 da Constituição Federal, de modo a estabelecer que somente estarão excluídas do teto constitucional remuneratório aquelas verbas indenizatórias expressamente previstas em lei complementar, de caráter nacional e aplicável sem distinção a todos os Poderes da República e órgãos constitucionalmente autônomos. Parece que a pretensão do Executivo, pois, é afastar futuras alegações de inconstitucionalidade do projeto por violação ao pacto federativo e à autonomia e independência do Poder Judiciário e dos órgãos constitucionalmente autônomos.

Contudo, a alteração constitucional trazida pela PEC 45/2024 não se mostra capaz de afastar tais inconstitucionalidades. As emendas constitucionais não podem servir de instrumento para que os outros Poderes possam imiscuir-se em matérias cuja disciplina o Constituinte Originário reservou, com exclusividade, ao Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunais de Contas, como dimensão elementar de suas autonomias e independências.

Portanto, ainda que a Constituição Federal estabeleça um rol fixo de legitimados a propor emendas constitucionais, do qual não consta o Poder Judiciário e os órgãos constitucionalmente autônomos, isso não se afigura razão suficiente a permitir-se que o Parlamento ocupe, por meio de emenda constitucional, o espaço que o Constituinte Originário reservou à legislação infraconstitucional, de iniciativa do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Tribunais de Contas. Conforme já aludido, o estatuto dessas carreiras, que envolve obviamente a dimensão remuneratória, está reservado à lei de iniciativa exclusiva da respectiva instituição.

Essa reserva não se mostra trivial. Pelo contrário, mostra-se elementar à independência do Poder Judiciário e desses órgãos constitucionais. É a garantia de que outros Poderes constituídos não interferirão nas atividades afetas à Justiça e ao controle e fiscalização das contas públicas, atividades estatais vocacionadas a assegurar proteção aos direitos e garantias fundamentais, à democracia e à moralidade pública.

Aliás, o Supremo Tribunal Federal sempre manifestou essa compreensão em relação às Constituições dos Estados, assentando a impossibilidade de o constituinte derivado estadual invadir matéria reservada à lei de iniciativa dos demais Poderes.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – EMENDA CONSTITUCIONAL 28/2002, QUE MODIFICOU O ARTIGO 156 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, INSTITUI NORMAS SOBRE FORMA DE VOTAÇÃO NA RECUSA DE PROMOÇÃO DO JUIZ MAIS ANTIGO, PUBLICIDADE DE SESSÕES ADMINISTRATIVAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, MOTIVAÇÃO E PUBLICAÇÃO DOS VOTOS – VIOLAÇÃO AO ART. 93, CAPUT, E INCISOS II, “d” E X, AO ART. 96, INCISO I, “a”, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – EDIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 37/2006: PERDA DO OBJETO INEXISTENTE – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. O Tribunal entende que, nessa hipótese, ocorre violação à própria Constituição (art. 93, caput), a qual reserva a lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal o tratamento dos temas atinentes ao Estatuto da Magistratura. 2. Até o advento da lei complementar prevista no art. 93, caput, da Constituição, o Estatuto da Magistratura continua a ser disciplinado pela Lei Complementar 35/79 (LOMAN). 3. Por sua vez, o art. 96, inciso I, “a”, da Constituição Federal impõe a necessidade de provocação do Tribunal de Justiça, sem a qual haveria interferência do Poder Legislativo na autonomia orgânico-administrativa afeta ao Poder Judiciário, com ofensa ao art. 2º da Constituição Federal. 4. Feitas essas considerações, é de se concluir que normas, como as questionadas, conforme seu alcance, devem resultar de lei complementar federal (art. 93, caput, da Constituição Federal), ou, se for o caso, de lei de organização judiciária, por iniciativa do tribunal competente (art. 93, II, “d”, da Constituição Federal), ou do respectivo Regimento Interno, no que couber (art. 96, I, “a”, da Constituição Federal), inclusive em relação a forma de votação nas decisões administrativas. 5. Em se tratando de Ação Direta de Constitucionalidade, o interesse de agir só existe se a lei está em pleno vigor. Ocorre, todavia que a edição da Emenda Constitucional n. 37/2006 não esvaziou o objeto da presente demanda, notadamente porque, de igual modo, disciplina matéria de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal (regime jurídico da magistratura), por meio

de Lei Complementar. 6. Ação julgada procedente, confirmando a medida cautelar deferida pelo Plenário.

(ADI 2700, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23-08-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 06-09-2019 PUBLIC 09-09-2019)

Esse entendimento dá-se não apenas em relação às Constituições estaduais, mas também em relação à própria Constituição Federal. A Corte Suprema já teve a oportunidade de se manifestar sobre essa matéria nos autos da ADI 5017/DF, que trata da constitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 73/2013, que criava quatro Tribunais Regionais Federais. Nos autos da ADI, o eminente relator, Ministro Joaquim Barbosa, deferiu a medida liminar requerida, para suspender os efeitos da Emenda Constitucional. Sua excelência sustentou, em síntese, que estava configurada a probabilidade do direito, dada a interferência de outros Poderes em matéria reservada à iniciativa legislativa exclusiva do Poder Judiciário. Veja-se:

O equilíbrio entre os Poderes depende do grau de autonomia que cada um deles tem para planejar sua estrutura, recrutar seus próprios servidores, elaborar seus planos institucionais e contar com recursos para não sofrer pressões indiretas dos demais entes que compõem a cúpula do Estado.

A Constituição de 1988 (art. 96, II, a, b, c e d) manifestamente quis romper com o passado de dependência do Poder Judiciário em relação aos poderes político, ao conferir aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça o poder de iniciativa quanto à “criação ou a extinção de tribunais” (art. 96, II, c, da Constituição). Este é um aspecto crucial da independência do Judiciário em nosso país. [...]

Logo, toda modificação que crie encargos para o Judiciário (e, no presente caso, os encargos são de elevadíssima monta) ou afete sua estrutura deve ter por iniciativa o órgão jurisdicional competente, segundo a Constituição.

Lembro que sequer a utilização do expediente de emenda à Constituição pode atalhar a prerrogativa de iniciativa do Poder competente na propositura legislativa e nas discussões que seja de seu direto interesse. [...]

No controle jurisdicional, é imprescindível apontar o risco que correm as instituições em caso de precedente que autorize

hipoteticamente um Poder a modificar unilateralmente a estrutura ou a competência de outro Poder. Sem o Judiciário, o Legislativo e o Executivo independentes, é mera questão de tempo a ocorrência de algo que não se deseja: a supressão das competências de cada órgão formador da vontade do Estado.

Diante do exposto, vê-se que nem mesmo por meio de emenda constitucional é dado ao Parlamento interferir em matérias cuja disciplina a própria Constituição Federal reservou à iniciativa legislativa exclusiva do Poder Judiciário e dos demais órgãos constitucionalmente autônomos. Admitir-se o contrário é atentar contra a independência da Justiça. E essa mesma lógica estende-se às demais instituições, porquanto atingidas no mesmo grau e dimensão.

Além disso, note-se que os pormenores relacionados à remuneração dos agentes públicos é uma questão afeta à legislação infraconstitucional, de maneira que valer-se da Constituição com o propósito de regular tal matéria é banalizar o texto constitucional, que deveria estar reservado às decisões políticas fundamentais do Estado, como, por exemplo, a organização do Poder e do território.

Por fim, além da violação à independência do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Tribunais de Contas e da banalização do texto constitucional, há ainda a violação ao pacto federativo. A disciplina remuneratória de seus agentes públicos é uma matéria reservada ao respectivo ente federativo, nos termos do art. 18 da Constituição Federal, que garante a União, Estados, Distrito Federal e Municípios autonomia política e administrativa. Essa disciplina de caráter nacional desrespeita, flagrantemente, a autonomia dos entes subnacionais, que ficam submetidos à vontade política do ente central.

Por todas essas razões, verifica-se que a PEC 45/2024 é manifestamente inconstitucional, por violação à independência do Poder Judiciário e dos órgãos constitucionalmente autônomos e ao pacto federativo.

V. EFICÁCIA DA PEC 45/2024

Por fim, tal como já afirmado, é importante salientar que as verbas indenizatórias não acrescem ao patrimônio do agente público, são meras recomposições de prejuízos havidos no exercício da função pública.

Contudo, dada a redação atual da PEC, é possível entender-se que a proposta de alteração ao § 11 do art. 37 da CF permite a interpretação de que a norma tem eficácia plena, ou seja, enquanto não sobrevier a disciplina em lei complementar, contendo as verbas excetuadas do teto, nenhuma parcela indenizatória poderá ser paga aos agentes públicos. Por mais que seja manifestamente inconstitucional uma interpretação dessa natureza, que viola a lógica do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, fato é que a redação permite essa leitura.

Em outros termos, enquanto não entrar em vigor a dita lei complementar, os agentes públicos ver-se-iam obrigados a custear, com recursos pessoais, determinadas despesas realizadas em virtude da função pública.

Diante disso, caso essa proposição venha a ser aprovada no Congresso Nacional, é fundamental, para evitar discussões e interpretações equivocadas, que exista, de maneira expressa, uma **disposição condicionando a eficácia dessa proposta à superveniência da lei complementar**, de modo que nenhum direito seja suprimido enquanto não entrar em vigor a lei que definirá o que estará ou não sujeito ao teto.

VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, observa-se que, para além de contrariar o interesse público, podendo implicar o efeito reverso de aumentar os gastos do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Tribunais de Contas, devido à probabilidade de evasão dos membros dessas instituições em condições de se aposentar, a PEC 45/2024 ainda se mostra manifestamente inconstitucional formal e materialmente, porquanto atenta contra a independência do Poder Judiciário e dos órgãos constitucionalmente autônomos, na medida em que invade a disciplina dos aspectos remuneratórios dessas carreiras, o que está reservado, nos termos da Constituição Federal, à lei de iniciativa exclusiva da instituição respectiva. Ao suscitar evasão de agentes públicos e violação à independência do Poder Judiciário e dos órgãos constitucionalmente autônomos, a PEC 45/2024 atenta, em última medida, contra o direito fundamental de todo cidadão de ter acesso a uma Justiça célere e de qualidade.

Assim, a Frentas manifesta-se contrária à aprovação da proposta de alteração do § 11 do art. 37 da Constituição Federal, consubstanciada na PEC 45/2024.

Em não sendo o caso de rejeição da Proposta, impõe-se a inclusão de um dispositivo, de maneira a deixar expresso que a eficácia da Emenda Constitucional ficará condicionada à superveniência da dita lei complementar, regulando as parcelas indenizatórias — momento até o qual não se deverá admitir qualquer supressão de direito ou garantia da magistratura e dos órgãos constitucionalmente autônomos.

Sendo o que havia para o momento, permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários, renovando os protestos de estima e consideração.

Brasília/DF, 16 de dezembro de 2024.

Frederico Mendes Júnior

Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB
Coordenador da FRENTAS

Adriana Augusta de Moura Souza

Presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT

Caio Castagine Marinho

Presidente da Associação dos Juizes Federais do Brasil - AJUFE

Tarcísio José Sousa Bonfim

Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP

Ubiratan Cazetta

Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República - ANPR

Nelson Lacava Filho

Presidente da Associação Nacional do Ministério Público Militar – ANMPM

Elísio Teixeira Lima Neto

Presidente da Associação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios –
AMPDFT

Carlos Alberto Martins Filho

Presidente da Associação dos Magistrados do Distrito Federal e Territórios - AMAGIS
DF

Rivana Barreto Ricarte

Presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP

Edilson de Sousa Silva

Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON

Luciana Paula Conforti

Presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho -
ANAMATRA