



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL**

PETIÇÃO INICIAL AJCONST Nº 272698/2020

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra o art. 5º da Resolução 840, de 1º.7.2020, e a Resolução 798, de 25.4.2018, ambas do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Os atos normativos disciplinam compensações pela prestação de atividades



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

extraordinárias por magistrados de primeira e segunda instâncias do Judiciário paulista.¹

1. OBJETO DA AÇÃO

Este é o teor dos dispositivos contra os quais se dirige a ação:

Resolução 840/2020, do TJ/SP

Art. 5º - Será concedido, exclusivamente, 01 (um) dia de crédito de compensação a cada 07 (sete) votos proferidos como Relator em Câmara Extraordinária, observadas as disposições da Resolução nº 798/2018.

Parágrafo único - Não será concedido dia de crédito de compensação para votos proferidos após o encerramento do prazo originariamente proposto para o funcionamento das Câmaras Extraordinárias.

Resolução 798/2018, do TJ/SP

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, por seu Órgão Especial,

CONSIDERANDO a necessidade de atualizar a disciplina de compensações em primeira e segunda instâncias para uniformizar os critérios e unificar a normatização da matéria;

CONSIDERANDO os princípios que regem a Administração Pública e a compatibilização dos respectivos interesses, além da necessidade de prover a adequada contraprestação aos magistrados que prestem atividades extraordinárias;

RESOLVE:

Artigo 1º Em primeira instância serão concedidos dias de compensação nas seguintes hipóteses:

- a) exercício da judicatura em primeira instância nos Juizados Especiais, exceto quando relacionado a feitos distribuídos à própria Vara da qual o magistrado interessado for titular, ou para a que estiver designado;*
- b) atuação nos Colégios Recursais, nas Turmas de Uniformização de Jurisprudência e no Conselho Supervisor dos Juizados Especiais;*

¹ Acompanha a petição inicial cópia dos atos normativos impugnados, nos termos do art. 3º da Lei 9.868/1999.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- c) exercício da judicatura em Plantão Judiciário;*
- d) fiscalização de concursos promovidos pelo Poder Judiciário, salvo se a convocação for com prejuízo da função jurisdicional;*
- e) prestação não remunerada de serviços à Justiça Eleitoral, em dias nos quais não haja expediente forense;*
- f) exercício cumulativo de jurisdição em mais de uma Vara da mesma Comarca;*
- g) prestação de auxílio-sentença;*
- h) atuação em Diretoria de Fórum;*
- i) atuação em Diretoria de Região Administrativa;*
- j) exercício de Corregedoria de Central de Mandados, Contador ou Partidor, Centro de Visitação Assistida de São Paulo -CEVAT, desde que de forma não cumulativa entre si, ou com Diretoria de Fórum ou de Região Administrativa;*
- k) exercício de Corregedoria de CEJUSC (Centro Judicial de Solução de Conflitos);*
- l) atuação na Semana Nacional da Conciliação;*
- m) atuação no Setor de Hastas Públicas, na Capital;*
- n) atuação no Projeto Paternidade Responsável;*
- o) visitas a unidades de internação de adolescentes, ou semiliberdade;*
- p) atuação no DEECRIM;*
- q) atuação em Força Tarefa – Mutirão; r) exercício de Corregedoria de Cartório Único ou Unidade de Processamento Judicial (UPJ).*

Artigo 2º - O trabalho realizado nos Juizados Especiais, nos termos do artigo 1º, letra "a", faz jus a compensação mediante os seguintes critérios:

a) um dia pela frequência às sessões dos Juizados, onde se realizem, no mínimo, duas audiências de instrução e julgamento, iniciadas antes das 12 e a partir das 18 horas. Quando não houver instrução, ou apenas uma, será deferido meio dia de compensação por sessão;

b) um dia para cada seis sentenças de mérito proferidas em processos que dispensem a realização de audiência de instrução e julgamento, excluindo-se sentenças com matéria exclusivamente repetitiva;

§ 1º - Somente fará jus a dias de compensação por audiências de instrução e julgamento o magistrado cuja pauta regular de audiências (no sistema comum e do Juizado) não seja superior a seis meses.

§ 2º - O juiz titular da própria Vara do Juizado Especial, ou aquele que para ela esteja designado com prejuízo de outras atribuições, não fará jus à anotação de dias de compensação nestas hipóteses.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

§ 3º - É de quatro o limite mensal para anotação de dias de compensação em quaisquer das hipóteses do Sistema dos Juizados Especiais.

Artigo 3º - A atuação dos magistrados nos Colégios Recursais e nas Turmas de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais (art. 1º, "b") confere um dia de compensação para cada sete votos proferidos como relator, computados no último dia do mês.

Parágrafo único - O exercício da Presidência de Colégio Recursal ou das Turmas de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais, assim como a atuação no Conselho Supervisor dos Juizados Especiais, confere um dia de compensação para cada mês de efetivo exercício.

Artigo 4º - O comparecimento a cada dia de serviço em Plantão Judiciário (art. 1º, "c"), em concursos (art. 1º, "d"), e na Justiça Eleitoral (art. 1º, "e") confere dois dias de compensação.

Artigo 5º - Para cada dia útil de exercício cumulativo de jurisdição (art. 1º, alínea "f"), a concessão é de um terço de dia de compensação.

§ 1º - Na hipótese deste artigo, também conferem dias de compensação, segundo o parâmetro fixado no caput, nos casos em que, na Comarca da Capital, um dos juízes no exercício da titularidade da mesma unidade judiciária venha a ser designado para responder com exclusividade por todo o expediente da respectiva Vara.

§ 2º - Em havendo excepcional necessidade de designação de mais de um magistrado para a acumulação de Varas, a cada um cabe fração proporcional da compensação devida no período.

Artigo 6º - A prestação de auxílio-sentença (art. 1º, "g") nos termos disciplinados pelo Conselho Superior da Magistratura confere sete dias de compensação.

Artigo 7º - O exercício da Diretoria de Fórum (art. 1º, "h") confere compensação nos seguintes termos:

I - Um dia por mês ao Juiz Diretor de Fórum de Entrância Inicial, independentemente do número de Varas;

II - Um dia e meio por mês ao Juiz Diretor de Fórum de Entrância Intermediária ou de Entrância Final com até dez Varas;

III - Dois dias aos demais Juízes Diretores de Fórum.

Artigo 8º - O exercício da Diretoria de Região Administrativa (art. 1º, "i") confere dois dias de compensação por mês.

Artigo 9º - O exercício cumulativo das funções de Juiz Diretor (de Fórum) e de Juiz Diretor de Região Administrativa não permite acúmulo de compensações.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Artigo 10 – O exercício não cumulativo da Corregedoria de Central de Mandados, Contador ou Partidor, do CEJUSC (Centro Judicial de Solução de Conflitos) - (art. 1º, “j” e “k”), e da Corregedoria de Cartório Único ou Unidade de Processamento Judicial (UPJ) (art. 1º, “r”), com Diretoria de Fórum ou de Região Administrativa, confere um dia de compensação por mês.

Artigo 11 – A atuação na Semana Nacional da Conciliação (art. 1º, “l”) confere um dia de compensação por dia de participação.

Artigo 12 - A atuação no Setor de Hastas Públicas (art. 1º, “m”) confere um quinto de dia de compensação por dia de leilão presidido.

Artigo 13 – A atuação no Projeto Paternidade Responsável (art. 1º, “n”) confere um dia de compensação por dia não útil.

Artigo 14 – Visita ou Inspeção a unidades de internação ou semiliberdade de adolescentes (art. 1º, “o”) confere um dia de compensação desde que realizada de forma cumulativa com a atividade jurisdicional e por magistrado diverso daquele competente para a matéria relativa à execução de medidas socioeducativas, por dia.

Artigo 15 – A atuação perante os DEECRIMs (Departamentos Estaduais de Execução Criminal) - (art. 1º, “p”) confere quatro dias de compensação por mês, desde que a designação seja sem prejuízo da atividade jurisdicional na Vara ou função de origem.

Artigo 16 – A Corregedoria do Centro de Visitação Assistida de São Paulo – CEVAT (art. 1º, “j”) confere dois dias de compensação por mês.

Artigo 17 - A atuação em regime de Força Tarefa ou Mutirão (art. 1º, “q”) segue a disciplina do caput do artigo 5º.

Artigo 18- A Corregedoria de Cartório Único ou de Unidade de Processamento Judicial (UPJ) - art. 1º, “r”) confere um dia de compensação para cada mês de exercício na função.

Artigo 19 – O limite mensal para anotação, pela Presidência do Tribunal de Justiça, de dias de compensação, independentemente da combinação das hipóteses de atribuição de créditos, é de dez.

Artigo 20 - A atuação nos Cartórios Anexos e no Juizado Itinerante Permanente de que trata o (Provimento CSM n.º 2203/2014) ensinará, na forma da alínea “a” do artigo 1º e em conformidade com as disposições do artigo 2º, a atribuição de dias de compensação ao magistrado, apenas se não for o juiz em exercício da titularidade daquela unidade de competência especializada, nem estiver designado com prejuízo de outras funções.

Artigo 21- Os magistrados com dias de créditos anotados podem deles fazer uso para compensar falta ao serviço, por meio de:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- a) comunicação à Presidência do Tribunal, quando a falta decorrer de motivo urgente e inadiável, nos três primeiros dias subsequentes a ela;*
- b) requerimento e prévia autorização da Presidência do Tribunal, nos demais casos, qualquer que seja o período.*

Parágrafo único - O deferimento do gozo de compensações é sempre condicionado à disponibilidade de magistrado a ser designado em substituição.

Artigo 22 - O limite para o gozo de compensações é de vinte dias por ano, e, no máximo, de dez dias consecutivos.

Parágrafo único - A Presidência do Tribunal de Justiça, em casos excepcionais, poderá autorizar que se exceda o limite previsto neste artigo.

Artigo 23 - Em segunda instância será concedida compensação da seguinte forma:

- a) um dia por convocação à sessão em período de férias, de licença-prêmio ou outros afastamentos autorizados;*
- b) dois, por dia de exercício da judicatura em Plantão Judiciário;*
- c) dois, por dia de fiscalização de concursos promovidos pelo Poder Judiciário, salvo se a convocação for com prejuízo da função jurisdicional;*
- d) dois, por mês, no exercício da função de coordenação dos GADES 23 de maio, 9 de Julho, MMDC e Conselheiro Furtado (I e II);*
- e) um dia a cada cinco votos proferidos como Relator em Câmaras Extraordinárias, computados no último dia do mês. § 1º. Aplica-se igualmente, em segunda instância, o limitador geral fixado no art. 19, observada a exceção prevista no artigo 26 desta Resolução.*

§ 2º. Os Desembargadores e Juízes Substitutos em Segundo Grau com compensações anotadas em seus prontuários podem usufruí-las mediante prévia autorização do Órgão Especial.

§ 3º. Em hipóteses emergenciais, excepcionalmente, a falta será submetida de imediato a deliberação do Órgão Especial.

§ 4º O limite máximo para gozo de tais compensações é de vinte dias por ano. O Órgão Especial, em casos excepcionais, poderá autorizar que se exceda o limite previsto neste parágrafo.

§ 5º Compete ao Órgão Especial a aprovação das alterações de critérios para aferição de compensação em segunda instância.

Artigo 24 – Os dias de compensação indeferidos por absoluta necessidade de serviço conferem ao Juiz e ao Desembargador direito a pagamento de indenização em pecúnia, pelo saldo então vigente de dias úteis de crédito no respectivo prontuário.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Artigo 25 – Compete ao Presidente do Tribunal de Justiça propor ao Conselho Superior da Magistratura em hipóteses excepcionais a alteração de critérios de compensação da primeira instância.

Artigo 26 – O Plantão Judicial especial de recesso de final de ano não se sujeita ao limite máximo de dez dias de compensação.

Artigo 27 – É vedado o reconhecimento de dias de compensação em situações retroativas.

Artigo 28 – Ficam revogadas as autorizações para anotação de novos dias de compensação em outras hipóteses não previstas nesta Resolução.

Artigo 29 – Esta Resolução entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições normativas em contrário, especialmente a Resolução 618/13 e os arts. 2º a 5º da Resolução n.º 596/13.

Como se demonstrará, ao disciplinarem concessões, vantagens funcionais e parcelas remuneratórias de magistrados estaduais, os atos sob testilha violam os **arts. 37, X** (reserva de lei específica para fixação de parcelas remuneratórias) e **XI** (teto remuneratório dos membros de Poder); **39, § 4º** (regime remuneratório por subsídio fixado em parcela única), e **93** da Constituição Federal (competência da União para dispor, por lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, sobre o regime jurídico remuneratório da magistratura nacional).

**2. CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA E
IMPUGNAÇÃO DO COMPLEXO NORMATIVO**

Editados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, os atos questionados nesta ação exorbitam da esfera meramente regulamentar e invadem o campo constitucionalmente reservado ao Poder Legislativo pelos arts. 37, X, e 93 da Constituição Federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Resolução 798/2018 e o art. 5º da Resolução 840/2020 do TJ/SP inovam na disciplina de vantagens funcionais e estabelecem a possibilidade de percepção de parcela pecuniária em cumulação ao subsídio, a título de compensação por atividades extraordinárias, por membros do Poder Judiciário do Estado de São Paulo.

Após a Emenda Constitucional 19, de 4.6.1998, a disciplina constitucional da remuneração de servidores e agentes públicos passou a exigir a edição de lei formal específica, consoante estabelece o art. 37, *caput* e inc. X, da Lei Fundamental brasileira.

Ademais, reservou o art. 93 da Constituição Federal à seara de lei complementar nacional a disciplina geral do regime jurídico da magistratura.

Por disporem sobre vantagens funcionais e remuneração de forma primária e autônoma, inovando indevidamente o regramento jurídico de magistrados estaduais, as normas dos atos questionados podem ser cotejadas diretamente com o texto constitucional, sendo passíveis de impugnação pela via da ação direta.

É, portanto, cabível esta ação direta de inconstitucionalidade.

De resto, o art. 29 da Resolução 798/2018 expressamente revogou a Resolução 618/2013. Esta também dispunha, tal qual a norma revogadora, sobre compensação para determinadas atividades de judicatura. O último



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

diploma, por sua vez, revogou as Resoluções 306/2007 e 201/2005, todas do Tribunal de Justiça paulista.

Acolhimento do pedido de declaração de invalidade da Resolução 798/2018 poderia ter o condão de restaurar a vigência das normas revogadas, em razão do efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade. É nesse sentido o entendimento da Suprema Corte:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EFEITO REPRISTINATÓRIO. NORMA ANTERIOR COM O MESMO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

I. – No caso de ser declarada a inconstitucionalidade da norma objeto da causa, ter-se-ia a repristinação de preceito anterior com o mesmo vício de inconstitucionalidade. Neste caso, e não impugnada a norma anterior, não é de se conhecer da ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes do STF.

II. – ADIn não conhecida.

(ADI 2.574/AP, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ, de 29.8.2003).

Desse modo, faz-se necessário incluir tais diplomas no objeto da ação, apenas com o fim de que a Corte expressamente afaste a possibilidade de repristinação de normas revogadas que veiculem disciplina sobre *compensações e dias de crédito* em primeira e segunda instância do Poder Judiciário do Estado de São Paulo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

3. REGIME JURÍDICO UNIFICADO DA MAGISTRATURA E LOMAN

Mantendo o sistema da ordem constitucional pretérita,² reservou o art. 93 da Constituição de 1988 à lei complementar nacional de iniciativa do Supremo Tribunal Federal a disciplina do Estatuto da Magistratura.

Em razão do não exercício da atribuição prevista no preceito constitucional, consolidou-se no Supremo Tribunal Federal o entendimento de que, até advento da lei complementar por ele prevista, permanece o Estatuto da Magistratura disciplinado pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN (LC 35, de 14.3.1979), que foi recepcionada pela ordem constitucional de 1988 (ADI 2.753/CE, Rel. Min. Carlos Velloso, *DJ* de 11.4.2003; ADI 1.985/PE, Rel. Min. Eros Grau, *DJ* de 13.5.2005; ADI 4.462/TO, Rel. Min. Cármen Lúcia, *DJe* de 14.9.2016; ADI 5.142/BA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, *DJe* de 9.9.2019; entre outros).

Assim, as disposições da LOMAN constituem, por ora, o regime jurídico nacional dos magistrados brasileiros, conforme explica Paulo Gustavo Gonet Branco:

Esse sistema normativo nacional está amparado em duas razões. Em primeiro lugar, o Poder Judiciário é um Poder nacional e, assim, seus membros devem estar submetidos a regras uniformes. Em segundo lugar, é possível vislumbrar que a alternativa de caracterização das normas da LOMAN como meramente programáticas ou não vinculantes para o legislador e judiciário

2MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *Curso de direito constitucional*, 12. ed., São Paulo: Saraiva, 2017. p. 1.083.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

estaduais abriria uma via perigosa para a concessão ilimitada de privilégios e, ao fim e ao cabo, poderia dar ensejo a um quadro instável de “troca institucional de boas vontades” entre os poderes locais, incompatível com a independência assegurada constitucionalmente ao Poder Judiciário.³

Tal compreensão vale para a disciplina dos vencimentos, vantagens pecuniárias e direitos de magistrados. As parcelas pecuniárias em questão encontram-se arroladas no art. 65 da LOMAN:

Art. 65. Além dos vencimentos, poderão ser outorgadas aos magistrados, nos termos da lei, as seguintes vantagens:

I – ajuda de custo, para despesas de transporte e mudança;

II – ajuda de custo, para moradia, nas localidades em que não houver residência oficial à disposição do Magistrado. (Redação dada pela Lei 54, de 22.12.1986)

III – salário-família;

IV – diárias;

V – representação;

VI – gratificação pela prestação de serviço à Justiça Eleitoral;

VII – gratificação pela prestação de serviço à Justiça do Trabalho, nas Comarcas onde não forem instituídas Juntas de Conciliação e Julgamento;

VIII – gratificação adicional de cinco por cento por quinquênio de serviço, até o máximo de sete;

IX – gratificação de magistério, por aula proferida em curso oficial de preparação para a Magistratura ou em Escola Oficial de Aperfeiçoamento de Magistrados (arts. 78, § 1o, e 87, § 1o), exceto quando receba remuneração específica para esta atividade;

X – gratificação pelo efetivo exercício em Comarca de difícil provimento, assim definida e indicada em lei.

§ 1º. A verba de representação, salvo quando concedida em razão do exercício de cargo em função temporária, integra os vencimentos para todos os efeitos legais.

§ 2º. É vedada a concessão de adicionais ou vantagens pecuniárias não previstas na presente Lei, bem como em bases e limites superiores aos nela fixados.

3 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, obra citada, p. 1084.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Já os arts. 69 a 72 tratam das concessões e licenças dos membros do
Judiciário, nos seguintes termos:

Art. 69 - Conceder-se-á licença:

- I - para tratamento de saúde;*
- II - por motivo de doença em pessoa da família;*
- III - para repouso à gestante;*
- IV - (Vetado.)*

Art. 70 - A licença para tratamento de saúde por prazo superior a trinta dias, bem como as prorrogações que importem em licença por período ininterrupto, também superior a trinta dias, dependem de inspeção por Junta Médica.

Art. 71 - O magistrado licenciado não pode exercer qualquer das suas funções jurisdicionais ou administrativas, nem exercitar qualquer função pública ou particular (vetado).

§ 1º - Os períodos de licenças concedidos aos magistrados não terão limites inferiores aos reconhecidos por lei ao funcionalismo da mesma pessoa de direito público. (Redação dada pela Lei Complementar nº 37, de 13.11.1979)

§ 2º - Salvo contra-indicação médica, o magistrado licenciado poderá proferir decisões em processos que, antes da licença, lhe hajam sido conclusos para julgamento ou tenham recebido o seu visto como relator ou revisor. (Redação dada pela Lei Complementar nº 37, de 13.11.1979)

CAPÍTULO IV

Das Concessões

Art. 72 - Sem prejuízo do vencimento, remuneração ou de qualquer direito ou vantagem legal, o magistrado poderá afastar-se de suas funções até oito dias consecutivos por motivo de:

- I - casamento;*
- II - falecimento de cônjuge, ascendente, descendente ou irmão.*

Art. 73 - Conceder-se-á afastamento ao magistrado, sem prejuízo de seus vencimentos e vantagens:

- I - para freqüência a cursos ou seminários de aperfeiçoamento e estudos, a critério do Tribunal ou de seu órgão especial, pelo prazo máximo de dois anos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 37, de 13.11.1979)*
- II - para a prestação de serviços, exclusivamente à Justiça Eleitoral.*
- III - para exercer a presidência de associação de classe. (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 60, de 6.10.1989)*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Trata-se de catálogo insuscetível de ampliação por norma estadual. No ponto, essa Corte tem considerado que direitos e vantagens concedidos a magistrados são enumerados em rol exaustivo (*numerus clausus*) na LOMAN:

(...) o rol inscrito no art. 65 da LOMAN reveste-se de taxatividade, encerrando, por isso mesmo, no que se refere às vantagens pecuniárias titularizáveis por quaisquer magistrados, verdadeiro "numerus clausus", a significar, desse modo, que não se legitima a percepção, pelos juízes, de qualquer outra vantagem pecuniária que não se ache expressamente relacionada na norma legal em questão. Precedentes.

(AO 820 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ de 5.12.2003)

MANDADO DE SEGURANÇA. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA 84/1995. LICENÇA PRÊMIO. MAGISTRADO. 1. Competência do Supremo Tribunal Federal. Interesse da magistratura (art. 102, inc. I, alínea n, da Constituição da República). Precedentes. 2. Pretensão de gozo do direito de licença prêmio adquirido na condição de servidora pública federal (art. 87 da Lei n. 8.112/1990) após a Impetrante passar a integrar a carreira da magistratura trabalhista (Lei Complementar n. 35/1979 – LOMAN). 3. O rol taxativo de direitos e vantagens para a magistratura nacional estatuído no art. 69 da LOMAN não prevê a licença especial ou a licença-prêmio por assiduidade, razão por que não se aplicam aos magistrados as normas que conferem esse mesmo direito aos servidores públicos em geral. Precedentes. 4. Não consta nos autos prova de que lhe teria sido negado o exercício do direito adquirido no primeiro período aquisitivo (14.9.1983 a 13.9.1988). O segundo período aquisitivo (14.9.1988 e 7.1.1992), no qual a Impetrante ainda atuava como servidora pública, não pode ser somado ao tempo de serviço prestado como magistrada, para fins de reconhecimento do direito à licença-prêmio por assiduidade. Não há direito adquirido a regime jurídico. Precedentes. 5. Mandado de segurança denegado.

(AO 482/PR, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 25.5.2011).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No mesmo sentido: MS 23.557/DF, Rel. Min. Moreira Alves, *DJ* de 4.5. 2001; AO 820-AgR/MG, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 5.12.2003; MS 27.935-AgR/MT, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, *DJe* de 20.9.2017; RE 1.048.285-AgR/CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, *DJe* de 13.10.2017; e MS 32.979-AgR/AL, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, *DJe* 153, 1º.8.2018.

Admite-se que normas específicas dos entes da Federação e dos tribunais regulem aspectos particulares do regime jurídico dos juízes e do funcionamento dos órgãos judiciários.

As grandes linhas desse estatuto, contudo, demandam normatização uniforme, o que não é novidade, pois já decorre da própria edição da Lei Complementar 35/1979, como lei orgânica para toda a magistratura nacional. Isso ficou ainda mais claro com a previsão do art. 93 da Constituição, que exige lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal para instituir o Estatuto da Magistratura.

O caráter unificado da magistratura, aliás, foi reforçado pela Emenda Constitucional 45/2004, ao fixar regime nacional de subsídios para os membros Judiciário. Antes, em tese, havia limites máximos estaduais (“tetos remuneratórios”) e estabelecimento de remuneração por leis dos respectivos entes. Com a emenda, estipulou a Constituição o valor dos subsídios para as carreiras, reduziu o âmbito material de validade das leis estaduais e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

caminhou para a definição de parâmetros na órbita federal, adaptados para menor, conforme o caso, pelos Estados.

A necessidade de disciplina unitária de determinados aspectos do regime da magistratura judicial foi reconhecida pelo STF no julgamento da ADI 4.638-MC/DF (Rel. Min. Marco Aurélio, *DJe* de 30.10.2014). Na ocasião, o Tribunal manteve a eficácia dos dispositivos mais relevantes da Resolução 135, de 13.7.2011, do Conselho Nacional de Justiça, que tratou da uniformização de normas de procedimento administrativo disciplinar de magistrados.

No julgamento da ADI 3.367/DF, ajuizada contra a EC 45/2004, no que criou o CNJ, foi bem destacado pela Corte o caráter predominantemente unitário do Poder Judiciário. No ponto que ora interessa, registrou a ementa do julgado:

3. PODER JUDICIÁRIO. 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. (...).

(ADI 3.367/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, *DJ*, 17 mar. 2006.)

No exercício de sua competência constitucional, buscou o CNJ uniformizar a política remuneratória dos membros do Poder Judiciário e estabelecer as parcelas suscetíveis de percepção cumulada com o subsídio.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Para tanto, editou a Resolução 13, de 21.3.2006 (alterada pelas Resoluções 27, de 18.12.2006, e 42, de 11.9.2007), cujos arts. 4º e 5º dispuseram:

*Art. 4º Estão **compreendidas no subsídio** dos magistrados e por ele **extintas** as seguintes verbas do regime remuneratório anterior:*

I – vencimentos:

- a) no Poder Judiciário da União, os previstos na Lei nº 10.474/02 e na Resolução STF nº 257/03;*
- b) no Poder Judiciário dos Estados, os fixados nas tabelas das leis estaduais respectivas.*

II – gratificações de:

- a) Vice-Corregedor de Tribunal;*
- b) Membros dos Conselhos de Administração ou de Magistratura dos Tribunais;*
- c) Presidente de Câmara, Seção ou Turma;*
- d) Juiz Regional de Menores;*
- e) exercício de Juizado Especial Adjunto;*
- f) Vice-Diretor de Escola;*
- g) Ouvidor;*
- h) grupos de trabalho e comissões;*
- i) plantão;*
- j) Juiz Orientador do Disque Judiciário;*
- k) Decanato;*
- l) Trabalho extraordinário;***
- m) Gratificação de função.*

III – adicionais:

- a) no Poder Judiciário da União, o Adicional por Tempo de Serviço previsto na Lei Complementar nº 35/79 (LOMAN), art. 65, inciso VIII;*
- b) no Poder Judiciário dos Estados, os adicionais por tempo de serviço em suas diversas formas, tais como: anuênio, biênio, triênio, sexta-parte, “cascatinha”, 15% e 25%, e trintenário.*

IV – abonos;

V – prêmios;

VI – verbas de representação;

VII – vantagens de qualquer natureza, tais como:

- a) gratificação por exercício de mandato (Presidente, Vice-Presidente, Corregedor, Diretor de Foro e outros encargos de direção e confiança);*
- b) parcela de isonomia ou equivalência;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- c) vantagens pessoais e as nominalmente identificadas (VPNI);*
- d) diferenças individuais para compensar decréscimo remuneratório;*
- e) gratificação de permanência em serviço mantida nos proventos e nas pensões estatutárias;*
- f) quintos; e*
- g) ajuda de custo para capacitação profissional.*

VIII – outras verbas, de qualquer origem, que não estejam explicitamente excluídas pelo art. 5º.

*Art. 5º As seguintes verbas **não estão abrangidas pelo subsídio e não são por ele extintas:***

I – de caráter permanente: retribuição pelo exercício, enquanto este perdurar, em comarca de difícil provimento;

II – de caráter eventual ou temporário:

a) exercício da Presidência de Tribunal e de Conselho de Magistratura, da Vice-Presidência e do encargo de Corregedor;

b) investidura como Diretor de Foro;

c) exercício cumulativo de atribuições, como nos casos de atuação em comarcas integradas, varas distintas na mesma Comarca ou circunscrição, distintas jurisdições e juizados especiais;

d) substituições;

e) diferença de entrância;

f) coordenação de Juizados;

g) direção de escola;

h) valores pagos em atraso, sujeitos ao cotejo com o teto junto com a remuneração do mês de competência;

i) exercício como Juiz Auxiliar na Presidência, na Vice-Presidência, na Corregedoria e no Segundo Grau de Jurisdição;

j) participação em Turma Recursal dos Juizados Especiais.

Parágrafo único. A soma das verbas previstas neste artigo com o subsídio mensal não poderá exceder os tetos referidos nos artigos 1º e 2º, ressalvado o disposto na alínea h deste artigo.

Posteriormente, por meio da Resolução 133, de 21.6.2011, ressaltou o CNJ mais algumas verbas e vantagens previstas na legislação federal, por reputar também serem suscetíveis de percepção cumulada com o subsídio:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 1º São devidas aos magistrados, cumulativamente com os subsídios, as seguintes verbas e vantagens previstas na Lei Complementar nº 75/1993 e na Lei nº 8.625/1993:

- a) Auxílio-alimentação;*
- b) Licença não remunerada para o tratamento de assuntos particulares;*
- c) Licença para representação de classe, para membros da diretoria, até três por entidade;*
- d) Ajuda de custo para serviço fora da sede de exercício;*
- e) Licença remunerada para curso no exterior;*
- f) indenização de férias não gozadas, por absoluta necessidade de serviço, após o acúmulo de dois períodos.*

Art. 2º As verbas para o pagamento das prestações pecuniárias arroladas no artigo primeiro correrão por conta do orçamento do Conselho da Justiça Federal, do Tribunal Superior do Trabalho, do Superior Tribunal Militar e da dotação própria de cada Tribunal de Justiça, em relação aos juízes federais, do trabalho, militares e de direito, respectivamente.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Visou o CNJ, com tais atos, a evitar a dissonância injustificada de vantagens que algumas legislaturas têm deferido a magistrados estaduais, diferenciando-os substancialmente de agentes que desempenham funções idênticas e não se veem merecedores do mesmo tratamento legal, em situação que já foi objeto da preocupação do STF no julgamento da medida cautelar na ADI 3.854/DF (Rel. Min. Cezar Peluso, DJ, de 29.6.2007).⁴

⁴Trecho da ementa resume esse aspecto: “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. (...)”. O caráter nacional da magistratura judicial foi aspecto central do voto condutor.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em julgado recente, aliás, com fundamento na competência da lei complementar nacional para fixar direitos e vantagens remuneratórias de magistrados, esse STF afirmou a inconstitucionalidade de dispositivos de lei maranhense que previam pagamento de “*verba de representação*” para o Presidente, o Vice-Presidente, o Corregedor-Geral e o decano do Tribunal de Justiça. Eis a ementa do julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ARTIGO 80, CAPUT, E §§ 1º a 4º, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL MARANHENSE Nº 14/91, CUJOS §§ 2º e 3º FORAM ALTERADOS PELO ARTIGO 2º, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 16/92 E CUJO § 4º FOI ACRESCENTADO PELO ARTIGO 2º, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 18/93 – INSTITUIÇÃO DE VERBA DE REPRESENTAÇÃO PARA O PRESIDENTE (40%), O VICE-PRESIDENTE (30%), O CORREGEDOR-GERAL (30%) E O DECANO (20%) DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA – VANTAGEM REMUNERATÓRIA NÃO PREVISTA NA LOMAN (ART. 65) – VIOLAÇÃO AO ART. 93, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO.

1. A redação do inciso V, do art. 93, da Constituição Federal, que constitui um dos princípios a ser observado pelo caput do referido artigo, foi modificada pela Emenda Constitucional nº 19/98, todavia, a simples leitura dos dispositivos revela que a redação nova mantém o princípio que veda o recebimento pelos desembargadores de vencimentos superiores aos do Ministro do STF e de Tribunais Superiores, assim como proíbe diferenças de mais de 10% (dez por cento) em relação a magistrados imediatamente inferiores. Evidente, pois, que não se trata de alteração substancial.

2. O teor do artigo 93, V, da CF indica que o parâmetro de controle instituído pela Emenda Constitucional nº 19/98 permanece íntegro, mesmo após a vigência da Emenda Constitucional nº 41/03. Isto porque a EC nº 41/2003 não alterou o parâmetro de controle de constitucionalidade (art. 93, V, da CF), uma vez que abrangeu teor de simples dispositivo (artigo 37, XI, da CF) objeto de remissão feita no artigo 93, V, da Constituição Federal. Ainda que a mudança fosse substancial, não seria o caso de seguir a jurisprudência tradicional da corte para assentar o prejuízo da demanda,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

sobretudo porque mais relevante do que a atualidade do parâmetro de controle é a constatar que a inconstitucionalidade persiste e é atual.

3. *Na linha da pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a ofensa às normas contidas na LOMAN pode ser examinada em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Entende o Tribunal 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. 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). Na espécie, o artigo 80, caput, e §§ 1º a 4º, da Lei Complementar Estadual Maranhense nº 14/91 (cujos §§ 2º e 3º foram alterados pelo artigo 2º, da Lei Complementar Estadual nº 16/92 e cujo § 4º foi acrescentado pelo artigo 2º, da Lei Complementar Estadual nº 18/93) instituíram verba de representação para o Presidente (40%), o Vice-Presidente (30%), o Corregedor-Geral (30%) e o Decano (20%) do Tribunal de Justiça, dos seus vencimentos mensais. Nota-se, ainda, quando da aposentadoria de membros do Tribunal de Justiça, que será incorporado aos seus proventos, a maior gratificação percebida em cargo de direção, sendo certo que aquele que tiver exercido qualquer um dos cargos de direção incorporará aos seus vencimentos, até a aposentadoria, a gratificação aludida. Como se vê, trata-se de uma vantagem remuneratória não prevista pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar 35/79), recepcionada pela Constituição de 1988. Precedentes.*

4. *A norma do art. 65 da LOMAN é numerus clausus, sendo proibido ao legislador ordinário, federal ou estadual, bem como aos tribunais, quando da confecção do regimento interno, suprimir ou instituir novos direitos e vantagens aos magistrados. Ademais, não procede a tese segundo a qual o art. 65, § 2º, da LOMAN não teria sido recepcionado pela Constituição de 1988. Sobre esse tópico, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal no sentido de que não resta qualquer dúvida de que as disposições da Lei Orgânica da Magistratura, concernentes a direitos e vantagens dos magistrados, são taxativas, e foram recepcionadas pela Carta da República de 1988. Precedentes.*

5. *A “verba de representação” criada pelo artigo 80, caput, e §§ 1º a 4º, da Lei Complementar Estadual Maranhense nº 14/91 é inconstitucional, pois constitui vantagem remuneratória não disciplinada pela LOMAN. Ação julgada procedente.*

(ADI 3.072, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 15.8.2019)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A uniformização buscada pelo CNJ torna ainda mais explícita a inviabilidade de, por meio de normas estaduais, sobretudo infralegais, serem estabelecidas vantagens funcionais e parcelas pecuniárias sem previsão na LOMAN, por violação ao art. 93, *caput*, da CF.

É precisamente este o caso das normas questionadas nesta ação. Conforme se demonstrará, ao inovarem na instituição de vantagens, direitos e parcelas pecuniárias de magistrados paulistas, usurparam a competência legislativa da União para disciplinar, mediante lei complementar, o regime jurídico da magistratura nacional.

**4. RESERVA DE LEI FORMAL ESPECÍFICA PARA TRATAR DE
REMUNERAÇÃO DA MAGISTRATURA**

Conforme dito, a partir do advento da EC 19/1998, a regência da remuneração de agentes públicos passou a ser submetida exclusivamente ao domínio normativo da lei de caráter formal:

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

(...)

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A propósito da reserva legal para a disciplina remuneratória do funcionalismo público, já reconheceu o Supremo Tribunal Federal:

REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E POSTULADO DA RESERVA LEGAL.

– O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas quanto a sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral.

– O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei – analisada sob tal perspectiva – constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não legislativos.

(ADI 2.075/RJ-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 27.6.2003) – grifo nosso

Sobre a exigência de lei para fixar ou alterar remuneração ou subsídio, assevera Luciano de Araújo Ferraz:

*O primeiro comando do dispositivo determina que a fixação ou alteração da remuneração e do subsídio depende de **lei específica** (de cada entidade da Federação), observada a iniciativa privativa (do processo legislativo) em cada caso. A necessidade de lei para fixação ou alteração dos valores pagos pelo exercício de cargo público tornou-se explícita (princípio da reserva legal), pois é certo que descabe aos demais Poderes, que não têm função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos (Súmula 339, STF).*

*Mas a lei que fixa ou majora os valores agora deve ser específica, ou seja, trata-se de lei ordinária (art. 59, III, CR), porém com **conteúdo***



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

exclusivamente voltado à finalidade de estipular parâmetros de retribuição pecuniária (...). - grifo nosso⁵

A jurisprudência do STF, há muito, pacificou-se em ser atribuição do legislador dispor sobre o tema.⁶ Com base nessa compreensão, destacou o Min. Carlos Velloso, na ADI-MC 492/DF (DJ de 1º.7.1992), que “*a sistemática dos servidores públicos, regime jurídico, vencimentos e remuneração assentam-se na lei, mesmo porque legalidade constitui princípio a que a Administração Pública deve obediência rigorosa (C.F., art. 37)*”.

5. MODELO UNITÁRIO DE REMUNERAÇÃO POR SUBSÍDIO

A EC 19/1998 modificou o sistema remuneratório dos agentes públicos e fixou o *subsídio* como forma de remunerar certas categorias desses trabalhadores. Pretendeu conferir maior transparência e uniformidade ao regime remuneratório de categorias específicas de agentes públicos, com critérios paritários e claros, em reforço à feição democrática e republicana do Estado brasileiro e aos princípios da isonomia, da moralidade e da publicidade, entre outros. Marçal Justen Filho observa, a esse respeito:

A Emenda Constitucional n. 19/98 adotou a figura do “subsídio” para assegurar o controle sobre a remuneração dos ocupantes de cargos e funções de mais elevada hierarquia. No passado, era usual a fixação de um

⁵ FERRAZ, Luciano de Araújo. Comentário ao art. 37, X. In: *Obra citada*, p. 858.

⁶ Aprovadas a partir de precedentes bem anteriores às normas impugnadas nesta ação, as Súmulas 339 e 679 do STF já confirmavam a necessidade de lei formal para disciplinar remuneração de agentes públicos, confira-se: “339 - Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia”; e “679 - A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva.”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

“vencimento-base” de valor irrisório, a que se somavam vantagens pecuniárias de grande relevo.

Essa situação produzia reflexos indiretos, na medida em que a remuneração desses agentes era o teto para a remuneração devida ao restante dos servidores.

Para superar essas dificuldades, foi alterada a composição da remuneração de cargos e funções de mais elevada hierarquia, impondo-se a fixação de uma parcela única (subsídio), abrangente tanto da remuneração-base como substitutiva de eventuais vantagens pecuniárias de outra ordem.⁷

José Afonso da Silva afirma que o regime de subsídio fixado em parcela única, reincorporado à Constituição do Brasil pela EC 19/1998, é de adoção obrigatória para determinadas categorias de agentes públicos, tais como as relacionadas no art. 39, § 4º, e aquelas expressamente referidas em dispositivos esparsos do texto constitucional.⁸

Imposição de parcela única remuneratória a categorias específicas de agentes públicos, federais, estaduais, distritais e municipais guarda pertinência com diretrizes constitucionais como as de economicidade, isonomia, moralidade, publicidade e legalidade. A respeito do necessário controle do *quantum* percebido por agentes públicos, adverte José dos Santos Carvalho Filho:

Pela EC nº 19/98, que traçou as regras gerais pertinentes à reforma administrativa do Estado, passou a ser denominada de “subsídio” a remuneração do membro de Poder, do detentor de cargo eletivo, dos Ministros de Estado e dos Secretários Estaduais e Municipais, conforme a

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal, *Curso de direito administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2005, p. 634-636.

⁸SILVA, José Afonso da, *Comentário contextual à Constituição*, 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 360.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

nova redação do art. 39, § 4º, da CF, bem como a remuneração dos membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, c, da CF) e dos integrantes da Defensoria Pública e da Advocacia Pública, incluindo-se nesta as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal (art. 135 c/c arts. 131 e 133, o primeiro com remissão ao art. 39, § 4º).

De acordo com o referido mandamento, duas são as características do subsídio: em primeiro lugar, deve observar o teto remuneratório fixado no art. 37, XI; além disso, deve ser estabelecido em parcela única, sendo, portanto, vedado o acréscimo de algumas vantagens pecuniárias, como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras de caráter remuneratório.⁹

O regime constitucional de pagamento unitário que caracteriza o modelo do subsídio repele acréscimos remuneratórios devidos pelo trabalho ordinário de agentes públicos. O art. 39, § 4º, da CF é expresso ao vedar acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação e outras espécies remuneratórias à parcela única: “o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única”.

Subsídio, portanto, implica unicidade de remuneração. A distinção essencial entre o regime de subsídio e o sistema de remuneração com base em vencimentos reside precisamente na vedação de que ao primeiro seja acrescida vantagens pecuniárias extras de natureza remuneratória (como gratificações, adicionais, abono, prêmio, verbas de representação e outras de

⁹CARVALHO FILHO, José dos Santos, *Manual de direito administrativo*, 16. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 607.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

idêntico caráter).¹⁰ Carvalho Filho esclarece acerca do conceito de *vantagens pecuniárias*:

Vantagens pecuniárias são as parcelas pecuniárias acrescidas ao vencimento-base em decorrência de uma situação fática previamente estabelecida na norma jurídica pertinente. Toda vantagem pecuniária reclama a consumação de certo fato, que proporciona o direito à sua percepção. Presente a situação fática prevista na norma, fica assegurado ao servidor o direito subjetivo a receber o valor correspondente à vantagem. Esses fatos podem ser das mais diversas ordens: desempenho das funções por certo tempo; natureza especial da função; grau de escolaridade; funções exercidas em gabinetes de chefia; trabalho em condições anormais de dificuldades etc.

*São vantagens pecuniárias, entre outras, os adicionais e as gratificações.*¹¹

Há situações, contudo, nas quais se mostra legítimo acréscimo pecuniário à parcela única. É indispensável, para que determinada verba ou prestação pecuniária seja percebida em cumulação ao subsídio, que tenha fundamento no desempenho de atividades extraordinárias ou que decorra de indenização por aquilo que não constitua atribuição regular desempenhada pelo servidor.¹²

A esse respeito, esclarece Maria Sylvia Zannela di Pietro:

Ao falar em parcela única, fica clara a intenção de vedar a fixação dos subsídios em duas partes, um fixa e outra variável, tal como ocorria com os agentes políticos na vigência da Constituição de 1967. E, ao vedar expressamente o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, também fica clara a intenção de extinguir, para as mesmas categorias de

10 FURTADO, Lucas Rocha, *Curso de direito administrativo*, 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 772.

11 CARVALHO FILHO, Jose dos Santos, *obra citada*, p. 608.

12 SILVA, José Afonso da, *obra citada*, p. 685.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

agentes públicos, o sistema remuneratório que vem vigorando tradicionalmente na Administração Pública e que compreende o padrão fixado em lei mais as vantagens pecuniárias de variada natureza previstas na legislação estatutária.

(...)

*No entanto, embora o disposto fale em **parcela única**, a intenção do legislador fica parcialmente frustrada em decorrência de outros dispositivos da própria Constituição, que não foram atingidos pela Emenda. Com efeito, mantém-se, no art. 39, § 3º, a norma que manda aplicar aos ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX. Com isto, o servidor que ocupe cargo público (o que exclui os que exercem mandato eletivo e os que ocupam emprego público, já abrangidos pelo art. 7º) fará jus a: décimo terceiro salário, adicional noturno, salário-família, remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, a 50% à do normal, adicional de férias, licença à gestante, sem prejuízo do emprego e salário, com a duração de cento e vinte dias.*

*Poder-se-ia argumentar que o § 4º do art. 39 exclui essas vantagens ao falar em **parcela única**; ocorre que o § 3º refere-se genericamente aos **ocupantes de cargo público**, sem fazer qualquer distinção quanto ao regime de retribuição pecuniária. Quando há duas normas constitucionais aparentemente contraditórias, tem-se que adotar interpretação conciliatória, para tirar de cada uma delas o máximo de aplicação possível. No caso, tem-se que conciliar os §§ 3º e 4º do artigo 39, de modo a entender que, embora o segundo fale em parcela única, isto não impede a aplicação do outro, que assegura o direito a determinadas vantagens, portanto, igualmente com fundamento constitucional.*

Também não podem deixar de ser pagas as vantagens que têm caráter indenizatório, já que se trata de compensar o servidor por despesas efetuadas no exercício do cargo; é o caso das diárias e das ajudas de custo. Não se pode pretender que o servidor que faça gastos indispensáveis ao exercício de suas atribuições não receba a devida compensação pecuniária. Trata-se de aplicação pura e simples de um princípio geral de direito que impõe a quem quer que cause prejuízo a outrem o dever de indenizar.¹³

13 PIETRO, Maria Sylvia Zanella di, *Direito administrativo*, 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 463-464. Destaques no original.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Para Hely Lopes Meirelles, não são abrangidas pela unicidade do subsídio as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei, desde que tais verbas observem os princípios constitucionais da legalidade, da razoabilidade e da moralidade, “sob pena de caracterizarem inaceitável fraude aos limites remuneratórios e ao conceito constitucional de subsídio, a ser repelida pelo Poder Judiciário no exame de constitucionalidade, direto (concentrado) ou incidental (difuso), da lei que as instituírem.”¹⁴

Nessa linha, a jurisprudência do Supremo Tribunal é no sentido da inviabilidade de pagamento a agentes públicos que percebem subsídio, de gratificações que não correspondam a atividades extraordinárias, conforme se vê dos julgados a seguir:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. OCORRÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. MAGISTRADO. ACRÉSCIMO DE 20% SOBRE OS PROVENTOS DA APOSENTADORIA (art. 184, II, da Lei 1.711/52 c/c o art. 250 da Lei 8.112/90) ABSORVIDO PELA IMPLEMENTAÇÃO DO SUBSÍDIO. DETERMINAÇÃO DE INCIDÊNCIA SOBRE O SUBSÍDIO MENSAL DEVIDO AO OCUPANTE DO CARGO DE JUIZ DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 39, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INOCORRÊNCIA, NO CASO, DE DECRÉSCIMO REMUNERATÓRIO.

(...)

2. O acórdão impugnado, ao determinar a incidência da vantagem pessoal de 20%, prevista no art. 184, II, da Lei 1.771/52, sobre o valor do subsídio mensal devido ao ocupante do cargo de juiz do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, violou o disposto no art. 39, § 4º, da Constituição da

14 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 526.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

República, o qual fixa a remuneração dos membros de Poder em parcela única.

3. Agravo regimental improvido.

(SS 3.108-AgR/RJ, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe de 24.4.2008)

CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º DA LEI Nº 1.572, DE 13 DE JANEIRO DE 2006, DO ESTADO DE RONDÔNIA. Num juízo prévio e sumário – próprio das cautelares –, afigura-se contrário ao § 4º do artigo 39 da Constituição Federal o artigo 2º da Lei rondoniense nº 1.572/06, que prevê o pagamento de verba de representação ao Governador do Estado e ao Vice-Governador. Medida liminar deferida para suspender a eficácia do dispositivo impugnado, até o julgamento de mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade.

(ADI 3.771-MC/RO, Rel. Min. Carlos Britto, DJ de 25.8.2006)

Desse modo, somente se legitima perante o modelo unitário de remuneração que caracteriza o regime constitucional do subsídio a percepção de parcelas adicionais que tenham fundamento em acréscimo extraordinário de atribuições e responsabilidades, ou tenham nítido caráter indenizatório, entendidas assim as verbas que se destinem a compensar o beneficiário por despesas efetuadas no exercício do cargo, de que são exemplo clássico as diárias e o transporte para fazer face a custos de deslocamentos no interesse do serviço.

Como bem destacou o Ministro Roberto Barroso na ADI 5.781/MG, a compatibilidade com o modelo unitário de remuneração por subsídio demanda um juízo de extraordinariedade das gratificações, configurando-se seu teor indenizatório apenas “quando presente a finalidade de compensação do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

agente por despesas não cotidianas efetivamente atreladas ao estrito cumprimento da respectiva função pública” (DJe de 14.2.2018).

**6. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL
DAS RESOLUÇÕES QUESTIONADAS**

Ao alvedrio de lei, editou o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a Resolução 798/2018, cujo art. 1º relacionou diversas atividades de judicatura – atuação em juizados especiais, turmas de uniformização de jurisprudência, diretoria de região administrativa, centro judicial de resolução de conflitos, semana de conciliação, forças tarefas e mutirões entre outras – que conferem aos magistrados de primeira instância o direito à percepção de *dias de compensação*.

O art. 23 previu o mesmo benefício para magistrados de segunda instância, relacionando as tarefas a serem desempenhadas para a obtenção do benefício funcional.

Nos arts. 2º a 20, foram disciplinados os critérios e o quantitativo de “créditos de dias” correspondente a cada atividade; ao passo que o art. 21 estatuiu que tais créditos serão anotados para que os magistrados possam “compensar falta ao serviço”, mediante comunicação ou requerimento à presidência do tribunal.

No art. 24, estabeleceu a Resolução 798/2018 que “os dias de compensação indeferidos por absoluta necessidade de serviço conferem ao Juiz e ao



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Desembargador direito a pagamento de indenização em pecúnia, pelo saldo então vigente de dias úteis de crédito no respectivo prontuário”.

Sobreveio a Resolução 840/2020, a qual dispôs sobre a criação, a convocação e o funcionamento de câmaras extraordinárias na corte paulista. O art. 5º do diploma, também impugnado, estabeleceu, na linha da Resolução 798/2018, a concessão de “1 (um) dia de crédito de compensação a cada 07 (sete) votos proferidos como Relator em Câmara Extraordinária”.

Verifica-se que as normas inovaram juridicamente o regramento de vantagens, licenças e concessões funcionais de magistrados, estabelecendo novas hipóteses de afastamento das funções jurisdicionais sem prejuízo da remuneração, não previstas na LOMAN e com invasão do campo legislativo reservado à União pelo art. 93 da CF.

Além disso, o art. 24 da Resolução 798/2018 permitiu o pagamento de retribuição em pecúnia em contraprestação para os “dias de compensação indeferidos”. Ao fazê-lo, a norma acabou por instituir verdadeira parcela remuneratória adicional vinculada ao desempenho das atribuições previstas nos arts. 2º a 20 do diploma, também à míngua de prévia previsão legal.

Tem-se, na realidade, a criação de verdadeiros *adicionais por função*, uma vez que vinculados ao desempenho de atividades institucionais de membros da magistratura paulista, as quais não constituem ofício estranho às atribuições ordinárias de juízes e desembargadores. Retribuem, desse



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

modo, o regular exercício de funções do cargo, ainda que perante órgãos da cúpula da instituição ou com especial relevo, subvertendo o regime unitário de remuneração por subsídio (CF, art. 39, § 4º).

Fixação de vencimentos ou parcelas pecuniárias adicionais devidas em decorrência do desempenho de atribuições institucionais por membros da magistratura, mediante ato infralegal editado no âmbito da respectiva corte, esbarra na reserva absoluta de lei formal específica, imposta pelo art. 37, X, da CF, com redação da EC 19/1998.

A despeito de o art. 24 da Resolução 798/2018 afirmar a natureza indenizatória da parcela, verifica-se que a retribuição por dias de compensação não visa a repor gastos ou despesas efetuadas por magistrados em razão do desempenho de suas funções, mas sim remunerar atribuições jurisdicionais determinadas, razão pela qual a parcela, materialmente, não se caracteriza como verdadeira indenização.

Ante a nítida natureza remuneratória, não caberia ao ato infralegal suprir a ausência de regramento na via legislativa e disciplinar as condições de implementação, hipóteses de recebimento, definição de atividades ou circunstâncias de exercício, limites, valores etc.

Demais disso, a indevida classificação como verba indenizatória pelo art. 24 da Resolução 798/2018 acaba por possibilitar que a percepção de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

valores a título de *dias de compensação* ultrapasse o teto remuneratório constitucional, com ofensa ao art. 37, XI, da CF.

Diante da jurisprudência da Suprema Corte e em face do disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, e 93 da Constituição, há de se concluir pela inconstitucionalidade formal e material da Resolução 798/2018 e do art. 5º da Resolução 840/2020, ambas do TJ/SP.

7. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre da circunstância de, enquanto não suspensa a eficácia das normas, continuarem a ser efetuados pagamentos indevidos de verbas inconstitucionais a magistrados estaduais.

Tais pagamentos consubstanciam dano de **incerta** ou de **difícil** reparação ao erário estadual, dada a improvável repetibilidade de valores, seja pelo seu caráter alimentar, seja pela possibilidade de os beneficiários alegarem boa fé no recebimento. Ademais, as normas impugnadas:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

- (i) desacreditam o sistema constitucional de remuneração por subsídio, fixado em parcela única;
- (ii) geram desigualdade espúria entre distintos órgãos do Judiciário, na medida em que uns Estados recebem determinadas vantagens (ainda que inconstitucionais) e outros não; e
- (iii) **agravam a crise fiscal e afetam negativamente as receitas estaduais em uma conjuntura de queda de arrecadação, em decorrência dos impactos econômicos do surto de epidemia nacional do novo coronavírus (Covid-19).**

No atual contexto de enfrentamento da epidemia da Covid-19, com queda substancial da arrecadação dos Estados, decorrente da paralisação de setores estratégicos para a economia, e da necessidade de auxílio estatal para a população mais carente de recursos, o pagamento de verbas pecuniárias inconstitucionais afigura-se ainda mais prejudicial ao interesse público e **reclama a imediata censura por parte do Supremo Tribunal Federal.**

Dessa forma, além do sinal do bom direito evidenciado pelos próprios fundamentos constitucionais em que se apoia esta ação direta, há premência em que esta Corte conceda medida cautelar para determinar a imediata suspensão dos efeitos da Resolução 798/2018 e do art. 5º da Resolução 840/2020, ambas do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

8. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que o Supremo Tribunal Federal conceda medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, para os fins expostos acima e nos termos do art. 10 da Lei 9.868/1999.

Em seguida, pleiteia que se colham informações do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ainda, que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para declarar inconstitucionais a Resolução 798/2018 e o art. 5º da Resolução 840/2020, ambas do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por afronta aos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, e 93 da Constituição Federal; e, por arrastamento, da Resolução 618/2013, atualmente revogada, de modo a afastar possíveis efeitos repristinatórios indesejados.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO