

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
6.606 MINAS GERAIS**

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: PROCURADORIA-GERAL DA REPUBLICA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB
ADV.(A/S)	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTERIO PUBLICO - CONAMP
ADV.(A/S)	: ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
ADV.(A/S)	: JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO

DECISÃO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, em face do art. 1º da Lei 21.941, de 23.12.2015, e do art. 1º da Lei 21.942, de 23.12.2015, ambas do Estado de Minas Gerais, que disciplinam, respectivamente, os subsídios mensais de Procuradores de Justiça e de Desembargadores do Tribunal de Justiça local.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Lei 21.941/2015 do Estado de Minas Gerais

“Art. 1º O subsídio mensal do Procurador de Justiça do Estado corresponderá a 90,25% (noventa vírgula vinte e cinco por cento) do subsídio do Procurador-Geral da República.

§ 1º Alterado, por lei federal, o subsídio do Procurador-Geral da República, o novo valor será o patamar adotado, imediatamente, a contar de sua vigência, como referência para fins de pagamento do subsídio dos membros do Ministério Público do Estado, extensivo aos inativos e pensionistas.

§ 2º O valor nominal do subsídio constará de ato do

Procurador-Geral de Justiça.”

Lei 21.942/2015 do Estado de Minas Gerais

“Art. 1º O subsídio mensal do Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais corresponderá a 90,25% (noventa vírgula vinte e cinco por cento) do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal.

§ 1º Alterado, por lei federal, o subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal, o novo valor será o patamar adotado, imediatamente, a contar de sua vigência, como referência para fins de pagamento do subsídio dos membros do Poder Judiciário do Estado, extensivo aos inativos e pensionistas.

§ 2º O valor nominal do subsídio constará de ato do Tribunal.”

O requerente alega que a vinculação das remunerações dos Procuradores de Justiça do Estado de Minas Gerais ao subsídio do Procurador-Geral da República bem como do subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça ao dos Ministros do Supremo Tribunal Federal contraria o disposto nos arts. 25, *caput*; 37, X e XIII; e 39, § 1º, da Constituição Federal.

Argumenta que, na prática, o atrelamento remuneratório implica reajuste de uma categoria de agentes públicos de forma automática, sem lei específica, sempre que a categoria a que se vincula for contemplada com reajustes ou aumentos.

Sustenta que a jurisprudência do STF veda qualquer tipo de vinculação remuneratória, no que se inclui atrelamento para fins de reajuste automático.

Alega, nessa linha, que a cláusula proibitória de vinculação remuneratória consubstancia uma decorrência da reserva absoluta de lei no que diz respeito à remuneração no funcionalismo público, sendo certo que o atrelamento acarreta reajuste automático, sem necessidade de lei

ADI 6606 MC / MG

específica para tal finalidade, o que evidencia a sua inconstitucionalidade.

Aduz que a vinculação remuneratória de agentes públicos estaduais em relação aos agentes federais acarreta grave transgressão ao pacto federativo, na medida em que resulta em aumento automático de despesas para os Estados quando houver incremento do subsídio dos agentes vinculados ao ente central.

Requer, em medida cautelar, a suspensão da eficácia das normas impugnadas. No mérito, postula a declaração de inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 21.941/2015 e do art. 1º da Lei 21.942/2015, ambas do Estado de Minas Gerais.

Adotei o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (eDOC 21).

O GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS, ao prestar informações, pugna pela improcedência do pedido. Acentua que o próprio texto constitucional, no que diz respeito ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, promove a vinculação remuneratória, dado o caráter nacional e homogêneo de referidas instituições. Nessa linha, destaca que a impossibilidade de criação de subtetos para a magistratura estadual indica a admissibilidade de fixação de subsídios com base em percentual do quanto percebido pelos Ministros do STF. Assinala que, nada obstante vinculados, faz-se indispensável a aprovação de lei orçamentária pelo ente estadual. Subsidiariamente, postula, em caso de declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, a modulação dos *“efeitos de eventual decisão de procedência, para preservar todos os atos administrativos praticados na vigência das normas impugnadas”* (eDOC. 26).

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (eDOC. 31) e o MINISTÉRIO PÚBLICO MINEIRO (eDOC. 33), de forma espontânea, defendem a higidez constitucional das disposições questionadas.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, por sua vez, também argumenta no sentido da constitucionalidade dos dispositivos impugnados (eDOC. 38).

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO manifesta-se pela procedência dos

ADI 6606 MC / MG

pedidos, nos termos da seguinte ementa:

“Administrativo. Dispositivos das Leis estaduais nº 21.941/2015 e 21.942/2015, que vinculam a remuneração dos Procuradores de Justiça e dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, respectivamente, a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) dos subsídios do Procurador-Geral da República e dos Ministros desse Supremo Tribunal Federal. As hipóteses de vinculação remuneratória contidas nas disposições questionadas não encontram amparo constitucional e vulneram a autonomia dos entes federativos, na medida em que geram aumentos automáticos e preveem atrelamento remuneratório entre agentes públicos de esferas federativas distintas. Incompatibilidade com os artigos 25 e 37, inciso XIII, da Carta Política. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido.” (eDOC. 41).

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, por fim, reitera as razões deduzidas na petição inicial e requer a procedência dos pedidos (eDOC. 44).

É o relatório.

Decido.

Inicialmente, com esteio no precedente firmado na **ADI 7.264/TO**, apresentei voto no sentido da inconstitucionalidade das disposições legais ora impugnadas. Nada obstante, após as divergências apresentadas – notadamente pelos Ministros Dias Toffoli, Edson Fachin e Cristiano Zanin –, após exame aprofundado na jurisprudência desta Suprema Corte e renovada reflexão, penso que a questão merece encaminhamento diverso, como passo a expor.

A questão ora submetida à apreciação exige profunda reflexão a respeito da estrutura orgânica do Poder Judiciário e, em especial, sobre o regime remuneratório.

1) Questões preliminares

De início, pontuo a legitimidade ativa do Procurador-Geral da República para ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 103, VI, da Constituição Federal.

Registro, ainda, que não foram arguidas preliminares. Presentes os requisitos de admissibilidade da ação direta, passo ao exame.

2) Unidade da Constituição e concordância prática

No que diz respeito especificamente à vinculação dos subsídios dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público estaduais aos de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República, o que se verifica é que, *de um lado*, o art. 37, X, da Constituição Federal exige lei específica para fixação ou alteração da remuneração dos servidores públicos *lato sensu*. Já o inciso XIII do art. 37 do texto constitucional veda qualquer espécie de vinculação ou equiparação remuneratória no âmbito do serviço público.

De outro lado, o art. 93, V, da Carta Federal fixa, no âmbito da magistratura, que o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a 95% (noventa e cinco por cento) do subsídio dos Ministros do STF. O mesmo dispositivo, em sua parte final, procede a uma delimitação do escalonamento, definindo que a diferença de subsídios entre uma categoria e outra não poderá ser superior a 10% (dez por cento) nem inferior a 5% (cinco por cento), observado, como máximo, 95% (noventa e cinco por cento) do subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores.

É preciso, nesse contexto, analisar o texto constitucional sob a perspectiva da unidade da Constituição e harmonizá-la adequadamente, levando em conta também a jurisprudência sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal, em sua tarefa de intérprete definitivo da Constituição.

O texto constitucional, em inescapável contexto de multiplicidade,

propicia a colisão normativa *vis-à-vis* o princípio da unidade da Constituição, o que requer adequada harmonização (concordância prática), por não se admitir que a incidência de uma norma constitucional anule a normatividade de outra de igual hierarquia (EHMKE, Horst. *Prinzipien der Verfassungsinterpretation*. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*. Vol. 20. Berlin: Walter de Gruyter, 1963, p. 77; HESSE, Konrad. *Escritos de derecho constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 47).

Necessário, portanto, lançar mão do princípio da concordância prática, pelo qual o intérprete deve buscar a conciliação entre normas constitucionais. Conforme ressaltado pelo Professor Paulo Gustavo Gonet Branco:

“O princípio da concordância prática tem apelo, nos casos de conflito entre normas constitucionais, quando os seus programas normativos se entrecrocaram. **O critério recomenda que o alcance das normas seja comprimido até que se encontre o ponto de ajuste de cada qual segundo a importância que elas possuem no caso concreto.** Se é esperado do intérprete que extraia o máximo efeito de uma norma constitucional, esse exercício pode vir a provocar choque com idêntica pretensão de outras normas constitucionais. **Devem, então, ser conciliadas as pretensões de efetividade dessas normas, mediante o estabelecimento de limites ajustados aos casos concretos em que são chamadas a incidir.** Os problemas de concordância prática surgem, sobretudo, em casos de colisão de princípios, especialmente de direitos fundamentais, em que o intérprete se vê desafiado a encontrar um desfecho de harmonização máxima entre os direitos em atrito, buscando sempre que a medida de sacrifício de um deles, para uma solução justa e proporcional do caso concreto, não exceda o estritamente necessário. Como se vê, **a exigência da conciliação prática é decorrência do postulado de coerência e racionalidade do sistema constitucional, ínsito ao princípio da**

unidade da Constituição.” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025, p. 50).

Essas premissas devem nortear a análise do presente.

3) A necessidade de lei específica para fixação e alteração de remuneração de agentes públicos e a impossibilidade de vinculação e de equiparação de quaisquer espécies remuneratórias

Como todos sabemos, o art. 37, X, da Constituição Federal, alterado no âmbito da Reforma Administrativa do Estado promovida pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (EC 19/1998), estabelece a imprescindibilidade de lei formal e específica para fixação e alteração da retribuição pecuniária paga aos agentes pelo exercício de cargo público.

A inserção, pela Emenda da Reforma Administrativa, da cláusula acima exposta veio na tônica de tornar mais transparente e controlável a remuneração de servidores públicos, daí porque foi introduzida a necessidade de lei específica para fixação ou alteração das respectivas retribuições pecuniárias. Ademais, conforme pontifica Celso Antônio Bandeira de Mello, o constituinte derivado buscou “*impor procedimentos cautelosos para a irrupção de despesas com pessoal e para garantia do princípio da impessoalidade da Administração*” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 224).

Nessa linha, esta Suprema Corte tem declarado a inconstitucionalidade de atos normativos diversos de lei que fixam remuneração de servidores públicos, tendo em vista o expreso mandamento constitucional de sua veiculação mediante lei formal e específica (ADI 3.369-MC/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 16.12.2004, DJ 18.2.2005; ADI 1.776/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 4.9.2014, DJe 8.10.2014; ADI 3.480/DF, Rel. Min. Marco Aurélio,

Tribunal Pleno, j. 10.10.2018, DJe 29.10.2018, v.g.):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 16.117/91 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. URPS DE JULHO DE 1987 A NOVEMBRO DE 1989. CONCESSÃO POR DECISÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSSIBILIDADE. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA.

1. A concessão de qualquer benefício remuneratório a servidores públicos exige lei específica, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal. Precedentes.

2. De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não há direito adquirido ao reajuste de 26,06% (Plano Bresser).

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 1.352/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 3.3.2016, DJe 29.3.2016).

Por sua vez, o art. 37, XIII, da Constituição Federal é fruto de uma longa jornada do constitucionalismo brasileiro. O dispositivo, que veda equiparações ou vinculações remuneratórias no serviço público, foi introduzido, pela primeira vez, no texto constitucional de 1967. O que se pretendia era vedar, nas palavras do Ministro Célio Borja, “a subtração, aos administradores da pecúnia pública, da faculdade de dosar despesas de pessoal, de acordo com as possibilidades do Erário e a oportuna avaliação da utilidade dos cargos para o serviço público e da justa retribuição dos ocupantes” (Rp 1.370/GO, Rel. Min. Célio Borja, Tribunal Pleno, j. 25.6.1987, DJ 28.8.1997).

Após a sua inserção na Constituição de 1967, a regra que obsta vinculações e equiparações remuneratórias jamais deixou o texto constitucional, embora tenha sofrido ligeiras modificações redacionais. A mais importante delas talvez tenha sido a redação atribuída ao inciso XIII do art. 37 da Constituição de 1988 pela Emenda Constitucional 19/1998,

que ampliou a vedação a “*quaisquer espécies remuneratórias*”, no que antes constava apenas o impedimento de vinculações e equiparações de vencimentos, bem como suprimiu as ressalvas originalmente previstas.

A interdição constitucional **de vinculação** – caracterizada pela associação entre cargos de maior remuneração àqueles de menor retribuição pecuniária, de modo que o aumento concedido aos primeiros acarrete reflexos automáticos aos demais hierarquicamente inferiores (relação vertical) – e **de equiparação** – qualificada pela igualação de cargos de nomenclatura e atribuições essencialmente distintos, mas que, para fins remuneratórios, são idênticos, de maneira que o incremento do padrão salarial do cargo-paradigma implica automaticamente a majoração do outro na mesma proporção (relação horizontal) –, além de alcançar todo funcionalismo público, inclusive, os agentes de caráter político (ADI 6.468/SE, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 3.8.2021, 18.8.2021, *v.g.*), mostra-se medida consentânea com a imperiosidade de responsabilidade fiscal, planejamento adequado de gastos com pessoal e publicidade.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com esteio no art. 37, XIII, do texto constitucional, compreende inconstitucionais leis que procedem à vinculação ou à equiparação de vencimentos ou de subsídios de servidores públicos (ADI 4.345/PA, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 11.4.2019, DJe 26.6.2019; ADI 5.909/RO, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 22.2.2023, DJe 2.3.2023; ADI 6.436/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 30.11.2020, DJe 10.12.2020; ADI 7.746/GO, Rel. Min. Cristiano Zanin, Tribunal Pleno, j. 12.8.2025, DJe 28.8.2025, *v.g.*):

“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO DE MÉRITO. DECRETO LEGISLATIVO Nº 54/2019, DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. FIXAÇÃO DO VALOR DO

SUBSÍDIO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI (CF, ART. 27, § 2º). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VINCULAÇÃO ENTRE A REMUNERAÇÃO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS E A DOS DEPUTADOS FEDERAIS. TRANSGRESSÃO À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL QUE VEDA A VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO ENTRE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES, PARA EFEITO DE REMUNERAÇÃO (CF, ART. 37, XIII). REAJUSTE AUTOMÁTICO DO VALOR DO SUBSÍDIO, POR EFEITO DE INDEVIDA VINCULAÇÃO REMUNERATÓRIA. CONSEQUENTE VULNERAÇÃO À AUTONOMIA FEDERATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

1. Conversão do rito do art. 10 para o rito do art. 12 da Lei 9.868/99. Julgamento definitivo do mérito em razão da formalização das postulações e dos argumentos jurídicos, sem necessidade de coleta de outras informações.

2. A EC nº 19/98, também chamada de '*Emenda da Reforma Administrativa*', promoveu modificações profundas na política remuneratória dos agentes políticos e dos servidores públicos em geral, submetendo todas as modalidades de reajustes, aumentos ou concessão de vantagens no âmbito do funcionalismo público ao princípio da reserva de lei.

3. A vinculação entre o subsídio dos Deputados Estaduais e dos Deputados Federais acarreta o esvaziamento da autonomia administrativa e financeira dos Estados-membros, pois destitui os entes subnacionais da prerrogativa de estipular o valor da remuneração de seus agentes políticos, impondo-lhes a observância do *quantum* definido pela União Federal.

4. A vinculação e a equiparação entre cargos (efetivos, comissionados ou eletivos), empregos e funções, para efeitos remuneratórios, acham-se vedadas em relação aos agentes políticos ou servidores públicos em geral (CF, art. 37, XIII), ressalvadas as exceções expressamente previstas no próprio

texto constitucional.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 6.437-MC/MT, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 31.5.2021, DJe 7.6.2021).

Embora seja inviável, como regra geral, a vinculação ou a equiparação remuneratória no âmbito do funcionalismo público (CF, art. 37, XIII), bem assim a necessidade de lei específica dispor sobre a remuneração dos servidores públicos (CF, art. 37, X), é certo que, *em algumas hipóteses marcadas pela nota da absoluta excepcionalidade, é o próprio texto constitucional que procede à vinculação ou à equiparação, o que enseja também a desnecessidade de diploma normativo particularizado*. É o que sucede, por exemplo, com o subsídio dos Ministros do Tribunal de Contas da União, que, em razão do § 3º do art. 73 do texto constitucional, possuem vencimentos e vantagens idênticos aos de Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Daí porque, como natural, esta Suprema Corte possui sólida jurisprudência no sentido de que “*[é] inconstitucional a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvadas as exceções contempladas na própria Constituição Federal*” (ADI 5.909/RO, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 22.2.2023, DJe 2.3.2023).

Desse modo, o que faz imprescindível delimitar, na presente ação direta, é se o art. 93, V, da Constituição Federal, de fato, estabeleceu vinculação remuneratória no âmbito do Poder Judiciário, tal como sustenta o Governador do Estado de Minas Gerais. A resposta positiva ao quesito afasta a incidência da exigência inscrita no art. 37, X, do texto constitucional e a vedação a que se refere o art. 37, XIII, da Carta da República. Por outro lado, na hipótese de conclusão negativa, é necessário reconhecer como aplicáveis as normas previstas no art. 37 do texto constitucional, a tornar indispensável a elaboração de legislação específica no âmbito de cada unidade da federação, desvinculada do

subsídio dos Ministros do STF e do Procurador-Geral da República.

***4) Premissa necessária para exame do art. 93, V, da Constituição Federal:
caráter nacional do Poder Judiciário***

Penso que o exame da controvérsia passa, ainda que a título meramente histórico, pelos apontamentos tecidos pelo Ministro Moreira Alves no julgamento da **Rp 1.040/DF** (Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 19.12.1980, DJ 20.3.1981) e da **Rp 1.155/DF** (Rel. Min. Soares Muñoz, Tribunal Pleno, j. 9.11.1983, DJ 16.12.1983).

Nas duas ocasiões, o saudoso Ministro, em seu voto, acentuou a excentricidade do Poder Judiciário em relação aos demais poderes da República, porquanto apresenta características próprias. Salientou que, em sua compreensão, o fato de o Poder Judiciário exercer função jurisdicional, emanada diretamente da soberania nacional, evidenciava o seu caráter nacional, sendo, por outro lado, separado, tão somente no âmbito funcional, entre Poder Judiciário da União e dos Estados. Na **Rp 1.040/DF**, o Ministro Moreira Alves consignou, expressamente, que o juiz estadual, ao exercer a jurisdição, não o faz “*como autoridade estadual, mas, sim, como membro do Poder Judiciário Nacional*”.

Pouco após a Constituição de 1988, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e a Seccional do Estado do Rio Grande do Sul apresentaram, perante esta Suprema Corte, pedido de intervenção federal no âmbito do TJRS, diante da recusa de referido Tribunal em apreciar a lista sêxtupla elaborada pela OAB local. O Ministro Octávio Gallotti, ao apreciar a questão, vaticinou, com base no caráter nacional do Poder Judiciário, a impropriedade de o Supremo Tribunal Federal promover intervenção federal no TJ, na medida em que fazem parte de um mesmo Poder nacional (**Rcl 496-AgR/RS**, Rel. Min. Octávio Gallotti, Tribunal Pleno, j. 23.6.1994, DJ 24.8.2001).

Talvez a invocação mais expressiva do caráter nacional do Poder Judiciário tenha vindo pelas mãos do Ministro Cezar Peluso.

ADI 6606 MC / MG

A primeira, por ocasião do julgamento da **ADI 3.367/DF** (Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 13.4.2005, DJ 22.9.2006). Naquela oportunidade, a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB impugnava a EC 45/2004, na parte referente à criação do CNJ, ao argumento de que referida emenda violava os princípios da separação dos poderes e do pacto federativo.

O Ministro Peluso, então, destacou que o princípio federativo atua, em relação ao Poder Judiciário, de maneira normativa distinta do que sucede no tocante aos demais Poderes. Isso porque, conforme entendimento exposto, a jurisdição consubstancia manifestação da soberania estatal, de modo que se revela una e indivisível, o que demonstra o caráter nacional do Poder Judiciário.

Registrou, na sequência, que a estrutura judiciária brasileira, caracterizada pela repartição do trabalho de mesma natureza – o exercício da jurisdição –, limita-se a atribuir competências e atribuições próprias a órgãos integrantes de um mesmo e único Poder.

O Ministro Cezar Peluso apontou, ainda, que a Constituição Federal, de fato, confere ao Poder Judiciário “*tratamento orgânico*” unitário, na medida em que estabelece as mesmas garantias e impõe as mesmas restrições a todos os seus membros, independentemente do ramo a que vinculados, além de existir um único estatuto regente da magistratura.

Assim, segundo Sua Excelência, o fato de o Poder Judiciário ser “*descompost[o] e remificad[o] (...) em múltiplos órgãos dotados de sedes e de âmbitos distintos de competência*” não lhe retira a característica própria de unidade e o seu caráter nacional.

A segunda vez que o Ministro Peluso recorreu ao caráter nacional do Poder Judiciário foi na **ADI 3.854-MC/DF** (Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 28.2.2007, DJ 29.6.2007). Cuidava-se de ação direta proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, em face do art. 37, XI e § 12, da Constituição Federal, na redação dada pela EC 41/2003, bem assim do art. 2º da Resolução-CNJ 13/2006 e do parágrafo único do art. 1º da Resolução-CNJ 14/2006.

ADI 6606 MC / MG

A Associação argumentava, em apertada síntese, que a interpretação conferida pelo CNJ ao inciso XI e ao § 12 do art. 37 do texto constitucional, plasmada na elaboração dos dispositivos regulamentares anteriormente mencionados, acarretava a existência de um teto para magistratura federal correspondente ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e um subteto para magistratura estadual equivalente ao subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça (90,25% do subsídio dos Ministros do STF), o que transgredia tanto o caráter nacional do Poder Judiciário quanto o princípio da isonomia.

O Ministro Peluso retomou a compreensão explicitada na **ADI 3.367/DF**, assinalando, uma vez mais, o caráter nacional do Poder Judiciário, que, longe de se caracterizar como uma mera teoria despida de suporte normativo no contexto brasileiro, encontra amparo na dogmática jurídica vigente, inclusive, de forma textual no art. 93, V, da Constituição Federal, que, ao versar sobre a gradação e o limite para fixação de subsídios dos magistrados não integrantes dos Tribunais Superiores, não permite que se promovam distinções entre órgãos federais e estaduais, reconhecendo todos como “*categorias da estrutura judiciária nacional*”.

Tal observação coincide plenamente com as lições de José Afonso da Silva. Segundo referido Professor, o caráter nacional do Poder Judiciário “*não é um mero conceito formal, mas ontológico e substancial*”, sendo certo que “*[e]sse caráter nacional e unitário decorre da estruturação constitucional do Estado brasileiro*” (SILVA, José Afonso da. *Do recurso extraordinário no direito processual brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1963, p. 8-9). A modificação promovida no art. 93, V, da Constituição Federal pela Emenda Constitucional 19/1998 veio a reforçar tal compreensão.

Ao final, o Tribunal deferiu a medida cautelar postulada, para atribuir interpretação conforme ao art. 37, XI e § 12, da Constituição Federal, na redação dada pela EC 41/2003, de modo a “*excluir a submissão dos membros da magistratura estadual ao subteto de remuneração*” (**ADI 3.854/DF**).

Posteriormente, em razão das substituições de relatoria decorrentes

da assunção à Presidência desta Corte, a **ADI 3.854/DF** foi a mim redistribuída. Ao examinar o mérito de tal ação direta, o Plenário confirmou a medida cautelar anteriormente deferida, julgando procedentes os pedidos formulados (**ADI 3.854/DF**, de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 7.12.2020, DJe 8.2.2021).

Em caso pouco mais recente, no qual se discutia a compatibilidade do incidente de deslocamento de competência previsto no art. 109, § 5º, da Constituição Federal, inserido pela EC 45/2004, com o pacto federativo e o postulado do juiz natural, o Tribunal veio a reafirmar a compreensão acerca do caráter unitário e nacional do Poder Judiciário. Nessa linha, a Corte assentou a inexistência de violação ao princípio federativo, na medida em que, *“a despeito da diversidade de organização administrativa”*, o deslocamento da competência se dá dentro de um mesmo Poder, que possui característica unitária e caráter nacional (**ADI 3.486/DF**, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 12.9.2023, DJe 14.11.2023).

Assim, parece evidente que se consolidou, no âmbito desta Suprema Corte, uma verdadeira doutrina jurisprudencial, **no sentido de que o Poder Judiciário possui caráter nacional**. Essa, portanto, é a premissa que adoto para exame hermenêutico do teor do art. 93, V, do texto constitucional.

5) Análise hermenêutica do sentido e do alcance do art. 93, V, do texto constitucional: vinculação remuneratória

Em sua redação originária, o art. 93, V, da Constituição Federal possuía o seguinte teor:

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

(...)

V - os vencimentos dos magistrados serão fixados com

diferença não superior a dez por cento de uma para outra das categorias da carreira, não podendo, a título nenhum, exceder os dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;”

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao comentar referido dispositivo em sua redação originária, destacava a novidade que lhe era inerente: pela primeira vez, a Constituição Federal “*disciplinava a fixação dos vencimentos da magistratura em geral (federal e estadual)*”, observava, por outro lado, tão somente o estabelecimento de um teto para o vencimento do juiz (o vencimento dos Ministros do STF) e a gradação do vencimento de acordo com a categoria, desde que não superior a 10% (dez por cento) de uma para outra (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*: vol. 2. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 196).

Pinto Ferreira, de igual modo, vislumbrava na norma a estipulação de um teto para os vencimentos da magistratura e o escalonamento dos vencimentos de acordo com as categorias da carreira em diferença percentual não superior a 10% (dez por cento) (FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*: vol. 4. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 11).

Não havia, portanto, como se observa de seu teor redacional e das lições doutrinárias, no art. 93, V, do texto constitucional, em sua redação original, qualquer espécie de vinculação remuneratória no âmbito da magistratura. Não por outra razão, na ADI 691-MC/TO (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 22.4.1992, DJ 19.6.1992), o Plenário desta Suprema Corte ressaltou que a vedação inscrita no art. 37, XIII, da Constituição Federal era igualmente aplicável quando se tratasse de remuneração da magistratura. Isso porque, embora o texto constitucional estipulasse que o vencimento de Ministro do STF correspondia ao teto remuneratório, tal circunstância “*apenas inib[ia] que o direito local lhes fix[asse] remuneração que o ultrapass[asse], mas não facultava a sua conversão em parâmetro de equiparação ou base de vinculação*”.

Contudo, a Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, veiculadora da chamada Reforma Administrativa, em busca de

reformular o regime remuneratório no âmbito do serviço público, notadamente em relação aos agentes políticos, promoveu substancial alteração no teor redacional e normativo do inciso V do art. 93 do texto constitucional. Vejamos a nova redação de tal dispositivo:

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

(...)

V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º”.

Uma singela leitura do dispositivo transcrito permite visualizar que a normatividade anterior no sentido de que não existia qualquer espécie de vinculação remuneratória no âmbito da magistratura foi expressamente superada pela nova redação do texto constitucional. Agora, na sistemática presente no art. 93, V, da Constituição Federal, temos, ao menos, dois comandos: o primeiro pertinente à vinculação remuneratória e o segundo concernente ao escalonamento dos subsídios.

Se antes o art. 93, V, da Constituição Federal utilizava a expressão “*categorias da carreira*” – o que foi um dos fatores que levou esta Suprema Corte a refutar qualquer espécie de vinculação remuneratória na magistratura –, referida locução foi substituída por “*categorias da estrutura judiciária nacional*”. Tal modificação redacional suscitou importantes

ADI 6606 MC / MG

considerações no âmbito deste Tribunal.

A **ADI 2.087-MC/AM** (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 3.11.1999, DJ 19.9.2003) talvez tenha sido a primeira oportunidade em que esta Corte refletiu a respeito do sentido e do alcance da nova redação do art. 93, V, da Constituição Federal. Naquela ocasião, o Ministro Pertence destacou que referido dispositivo constitucional promovera, no caso da magistratura, verdadeiro *“escalonamento vertical de subsídios, de âmbito nacional”*. Na sequência, pontificou que

“O preceito – claramente inspirado no caráter nacional do Poder Judiciário – acaba propositadamente por vincular ao dos Tribunais Superiores o subsídio da mais alta categoria das carreiras da Justiça da União e da Justiça dos Estados, quanto a esta, com o propósito manifesto de reduzir, na esfera delicada da política de remuneração dos magistrados, a faixa de opção e manobra dos Poderes políticos locais.”

Pouco tempo após, no julgamento da **AO 584/PE** (Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. 21.5.2003, DJ 27.6.2003), questões a respeito da interpretação do art. 93, V, do texto constitucional, na redação dada pela EC 19/1998, voltaram a ser examinadas pela Corte.

Na ocasião, o Ministro Maurício Corrêa pontuou que a substituição da expressão *“categorias da carreira”* pela frase *“categorias da estrutura judiciária nacional”* trouxe significativa inovação e teve como objetivo *“criar justificável exceção à regra geral que obsta qualquer espécie de vinculação”*. Na compreensão de Sua Excelência,

“Observada a estrutura judiciária nacional e não mais apenas cada carreira, tem-se clara, para efeitos remuneratórios, ampla vinculação, embora indireta, entre toda a magistratura nacional, independentemente no nível organizacional, se federal ou estadual.”

ADI 6606 MC / MG

Adiante, o Ministro Maurício Corrêa enfatizou que, sob a nova sistemática, o escalonamento remuneratório da magistratura permite “*a necessária homogeneidade salarial da categoria*”.

Tais considerações levam-me a rememorar, uma vez mais, o julgamento da **ADI 3.854-MC/DF** (Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 28.2.2007, DJ 29.6.2007). Naquela oportunidade, o Ministro Peluso destacou que a Constituição Federal “*estipula idênticos princípios e normas fundamentais para modelagem de toda a magistratura, com plena abstração das várias categorias de Justiça à que estejam seus membros vinculados*”, motivo pelo qual, em razão do princípio da isonomia, não vislumbrava quaisquer argumentos que legitimassem a existência de tetos remuneratórios distintos dentro “*da mesmíssima instituição de caráter nacional e unitário*”.

Na sequência, pontificou que

“Essa heterogeneidade fere de imediato a percepção vulgar e intuitiva de que a exigência de igualdade como valor universal não suporta tratamento desigual de pessoas em condições objetivas substancialmente idênticas, como a dos magistrados, que, embora pertencendo a ramos distintos da mesma estrutura judiciária, desempenham iguais funções, debaixo de um só estatuto de âmbito nacional, que lhes dita regras iguais de garantias, vantagens e restrições. E, no mundo jurídico, que assume e incorpora o valor da igualdade como objeto de um direito primário da ordem constitucional, agride as regras da isonomia, enquanto se revela produto de uma decisão legislativa que, destituída de razão suficiente, é, em todos os sentidos, material arbitrária.”

Ao que me parece, apenas a eminente Ministra Cármen Lúcia e eu participamos daquele julgamento e acompanhamos a compreensão exposta pelo Ministro Cezar Peluso, no sentido do deferimento da medida cautelar. Na ocasião, registrei que o conceito de isonomia é

relacional por definição, na medida em que tal postulado pressupõe, pelo menos, duas situações que se encontram numa relação de comparação. Aponte-se que, de fato, estávamos diante de uma hipótese de tratamento discriminatório manifestamente inconstitucional, tendo em vista que levava a uma quebra de unidade ao Poder Judiciário que se tem decantado como estruturalmente organizado de forma nacional.

Com efeito, não podemos esquecer que a Constituição Federal conferiu garantias institucionais que visam à independência no exercício da atividade jurisdicional. Conforme já tive oportunidade de pontuar, em sede doutrinária, as

“garantias do Poder Judiciário, em geral, e do magistrado, em particular, são garantias institucionais e se destinam a emprestar a conformação de independência que a ordem constitucional pretende outorgar à atividade judicial. Ao Poder Judiciário incumbe exercer o último controle da atividade estatal, manifeste-se ela por ato da Administração ou do próprio Poder Legislativo (controle de constitucionalidade). **Daí a necessidade de que, na sua organização, materialize-se a clara relação de independência do Poder Judiciário e do próprio juiz em relação aos demais Poderes ou influências externas.**” (MENDES; BRANCO. *op. cit.*, p. 1.077)

As normas constitucionais que giram em torno do sistema remuneratório da magistratura, com toda razão, compõem esse quadro de garantias institucionais e pessoais, destinadas a assegurar independência no exercício da atividade jurisdicional. Por certo, extirpar das negociações políticas meramente locais a remuneração dos magistrados tem elevado potencial de ampliar a independência e a imparcialidade que devem orientar a atuação dos membros do Poder Judiciário.

Assim, com a devida vênia dos entendimentos em sentido contrário, partindo da *ratio decidendi* formada nos precedentes acima mencionados,

ADI 6606 MC / MG

não vejo como escapar da conclusão de que, em razão do caráter nacional da magistratura e do princípio da isonomia, o próprio art. 93, V, da Constituição Federal, na redação dada pela EC 19/1998, estabeleceu uma vinculação remuneratória, apta a afastar a incidência do art. 37, X e XIII, do texto constitucional.

No meu entendimento, o texto constitucional fixou o seguinte panorama quanto à remuneração dos membros do Poder Judiciário:

(i) subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal fixado mediante lei editada pela União;

(ii) subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores correspondente a 95% (noventa e cinco por cento) do subsídio dos Ministros do STF;

(iii) subsídio dos Desembargadores (federais ou estaduais) correspondente a 95% do subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores, o que representa 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do subsídio dos Ministros do STF;

(iv) subsídio dos magistrados de primeiro grau escalonado a partir do subsídio dos Desembargadores, observada a margem constitucionalmente fixada – não inferior a 5% (cinco por cento) e nem superior a 10% (dez por cento) –, nos termos da legislação editada pela União, quando se tratar da Justiça Federal, e das legislações estaduais, quando se tratar da Justiça Estadual.

Cuida-se, pois, de vinculação estabelecida diretamente pelo texto constitucional. Nada obstante esse quadro normativo, embora, de fato, a alteração do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal acarrete a automática revisão do subsídio dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça – o que gera impactos nos juízes de primeiro grau por força do escalonamento –, **acentuo que se faz indispensável a observância do art. 169, § 1º, da Constituição Federal, de modo que se mostra imprescindível, para concretização do incremento**

remuneratório, dotação na lei orçamentária anual e previsão na lei de diretrizes orçamentárias, dos respectivos Estados.

Registro, por necessário, que o entendimento ora adotado não afasta a compreensão a respeito da admissibilidade de os Estados membros da Federação, ao procederem ao escalonamento dos subsídios dos magistrados de primeiro grau, assim o façam levando em consideração as entrâncias próprias, na medida em que os Tribunais de Justiça gozam de autonomia para organização da carreira, inclusive, de forma diversa do que estipulado pela União. Mantém-se hígida, portanto, a jurisprudência da Corte quanto ao ponto (ADI 4.201/MA, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 13.5.2024, DJe 16.5.2024; ADI 4.216/TO, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 4.9.2023, DJe 15.9.2023, v.g.):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ART. 3º DA LEI N. 12.861, DE 2005, ART. 2º DA LEI N. 13.093, DE 2006, E ART. 143 DA LEI COMPLEMENTAR N. 100, DE 2007, TODAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. ESCALONAMENTO DOS SUBSÍDIOS DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS SEGUNDO A ENTRÂNCIA. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À ESTRUTURA JUDICIÁRIA NACIONAL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Em virtude do caráter nacional do Poder Judiciário, o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou, em sede de cautelar, inconstitucional a fixação diferenciada de limite remuneratório para os membros da magistratura federal e estadual.

2. Sob pena de se retirar a autonomia do Poder Legislativo, a simetria que decorre do caráter nacional do Poder Judiciário não abrange o escalonamento dos subsídios das carreiras da magistratura.

3. Ação direta julgada improcedente.” (ADI 4.183/PE, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 20.12.2019, DJe 25.3.2020).

Em suma: o que se está a assentar é que o subsídio dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça corresponde a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do subsídio dos Ministros do STF, em vinculação automática fixada pela própria Constituição Federal. Revela-se inexorável, por outro lado, a observância do disposto no art. 169, § 1º, do texto constitucional, ou seja, prévia dotação orçamentária e previsão na lei de diretrizes orçamentárias dos Estados próprios.

Dessa forma, revisitando a questão, entendo que há de ser superado, em parte (apenas no tocante à magistratura e ao *Parquet*, como se verá adiante em relação a este) o entendimento firmado na **ADI 7.264/TO**.

A vinculação do subsídio, direta ou indiretamente, de todos os membros do Poder Judiciário ao subsídio de Ministros do STF significa uma certa uniformidade, excepcional, do regime remuneratório de tal Poder.

Por óbvio, o fato de a Justiça Federal ser organizada de forma diversa da Justiça dos Estados, no que se faz mais evidente a existência de entrâncias nestes, pode levar a uma ligeira assimetria no **regime remuneratório**, constitucionalmente legítima e justificável na linha da jurisprudência anteriormente mencionada. Contudo, fato é que a referida incongruência restringe-se aos Estados que adotam o regime com mais de uma entrância e logo é eliminada conforme se progride na carreira.

Assim, ressalvadas algumas poucas hipóteses, o regime remuneratório da Justiça Federal e da Justiça dos Estados é substancialmente idêntico.

6) Vinculação das verbas indenizatórias (indenizações, gratificações, adicionais e congêneres)

Por outro lado, no atual estágio, há enorme desequilíbrio quando se trata das verbas de natureza indenizatória, aquelas alcunhadas como

“penduricalhos”. Estas, possuem, no âmbito da Justiça Estadual, abrangência muito maior, que leva a uma disparidade no quanto efetivamente percebido por seus magistrados quando comparado com os juízes federais.

Penso que se trata de um regime que não guarda compatibilidade com o caráter nacional do Poder Judiciário e com o princípio da isonomia, mostrando-se, portanto, inconstitucional.

Se, *de um lado*, estabelecer a vinculação remuneratória dos Desembargadores do Tribunal de Justiça ao subsídio dos Ministros do STF consubstancia uma medida apta a garantir uniformidade na retribuição pecuniária de tais agentes públicos – decorrente do caráter nacional e da isonomia – e a impedir que o subsídio dos magistrados estaduais fique sujeito às conjunturas políticas locais, significando uma forma de prestigiar e garantir, de forma mais incisiva, a independência e a imparcialidade do Poder Judiciário, não vislumbro razões, *de outro lado*, para admitirmos a estipulação de verbas indenizatórias por agentes políticos estaduais.

Ora, o caráter nacional e a isonomia que orientam o Poder Judiciário revelam a incompatibilidade com a permissão para que cada Tribunal crie, seja através de decisões administrativas, seja mediante ato normativo interno, seja por meio do encaminhamento de projeto de lei ao Poder Legislativo estadual pertinente, verbas de caráter indenizatório.

Há, tal como ocorre hoje, uma proliferação descoordenada de verbas, o que, além de cindir com os postulados que regem o Poder Judiciário Nacional, dificulta o efetivo controle quanto à legitimidade constitucional da instituição de tais verbas e aos gastos públicos com pessoal. Esse atual estágio da arte rompe com aquilo que a eminente Ministra Cármen Lúcia denominou de *“regra da verdade remuneratória”*, na medida em que essa multiplicação desenfreada impede o adequado conhecimento, pela população, do quantum despendido com agentes públicos, o que, ao mesmo tempo, patenteia a sua manifesta inconstitucionalidade.

Mas não é só. Uma das razões pelas quais se firma a vinculação do subsídio dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça ao subsídio de Ministros do Supremo Tribunal Federal é justamente deixar os magistrados estaduais ao largo do jogo político local, de barganhas, de articulações e desgaste excessivo. Ora, tais objetivos somente serão verdadeiramente cumpridos se o Poder Legislativo local não puder criar novas verbas – remuneratórias ou indenizatórias – pagas aos membros do Poder Judiciário.

O que se percebe, nesse contexto, é a pretensão dos Tribunais de Justiça de manutenção de um regime híbrido, no qual somente vantagens possam ser auferidas: (i) vinculação direta e automática ao subsídio dos Ministros do STF, sem necessidade de submissão ao processo legislativo local e (ii) autonomia para criação de verbas indenizatórias mediante ato normativo interno ou por meio do encaminhamento de projeto de lei ao Poder Legislativo local, sem as amarras próprias que se verificam no âmbito da Justiça Federal.

A audácia institucional salta aos olhos: trata-se de uma tentativa de colher apenas os bônus do sistema, buscando contornar os ônus que lhe são inerentes, o que revela uma postura incompatível com lealdade que se espera ao texto constitucional.

Sob essa perspectiva, compreendo que o caráter nacional do Poder Judiciário, os princípios da isonomia e da independência da magistratura impõem uma uniformidade, inclusive, no que diz respeito às verbas de caráter indenizatório (indenizações, gratificações, adicionais, etc.). Disso resulta, a meu juízo, no que diz respeito ao Poder Judiciário, que somente a lei nacional pode instituir, de forma válida, verbas de tal natureza, sendo, ainda, o CNJ o órgão constitucionalmente legitimado à sua regulamentação. Isso porque somente através da lei nacional será possível atingir a uniformidade que a Constituição Federal exige a respeito da matéria. A atuação regulamentar do CNJ somente terá espaço nas hipóteses em que não se revelar possível a aplicação direta das normas legais.

Dito de forma clara: as verbas indenizatórias estão sujeitas à uniformidade exigida pelo texto constitucional. Desse modo, por razões vinculadas à isonomia e ao caráter nacional do Poder Judiciário, mostra-se imprescindível uma normatização padronizada, veiculada em lei nacional, **sendo necessário, ainda, o estabelecimento de um quantitativo máximo para pagamento de valores dessa natureza.**

Assim, dada a imprescindibilidade de uniformização em todo o Poder Judiciário Nacional, somente as verbas previstas lei nacional e **regulamentadas**, quando indispensável à fiel execução da lei, pelo Conselho Nacional de Justiça podem acarretar o pagamento de verbas indenizatórias. **Fica interditada, portanto, a competência de todos os Estados – seja por meio de lei, seja mediante atos normativos secundários, seja através de decisões administrativas –, bem assim obstada a competência inovadora e/ou regulamentar de todos os demais órgãos federais, como por exemplo, do Conselho da Justiça Federal.**

A título meramente de reforço argumentativo, a nova redação, atribuída pela EC 135/2024, do § 11 do art. 37 da Constituição Federal caminha exatamente no sentido da uniformidade nacional das verbas indenizatórias, consoante facilmente se vê:

“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 expressamente previstas em lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos.”

Não se revela demasiado lembrar, no ponto, que a jurisprudência sedimentada do Supremo Tribunal Federal orienta-se no sentido de que, em matéria de cunho remuneratório, há reserva legal para sua fixação, sendo indispensável lei formal e específica para tanto (ADI 2.104/DF, Rel.

ADI 6606 MC / MG

Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 21.11.2007, DJe 22.2.2008; **ADI 5.441/SC**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 18.8.2020, DJe 19.11.2020; **ARE 1.529.175/SP**, Rel. Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, j. 24.2.2025, DJe 17.3.2025, *v.g.*):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **RESOLUÇÕES DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL QUE DISPÕEM SOBRE O REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DE SEUS SERVIDORES. RESERVA DE LEI.**

I. PRELIMINAR. REVOGAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS APÓS A PROPOSITURA DA AÇÃO DIRETA. FRAUDE PROCESSUAL. Continuidade do julgamento. Superveniência de Lei Distrital que convalidaria as resoluções atacadas. Sucessivas leis distritais que tentaram revogar os atos normativos impugnados. Posterior edição da Lei Distrital nº 4.342, de 22 de junho de 2009, a qual instituiu novo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos servidores e revogou tacitamente as Resoluções 197/03, 201/03, 202/03 e 204/03, por ter regulado inteiramente a matéria por elas tratadas, e expressamente as Resoluções nºs 202/03 e 204/03. Fatos que não caracterizaram o prejuízo da ação. Quadro fático que sugere a intenção de burlar a jurisdição constitucional da Corte. Configurada a fraude processual com a revogação dos atos normativos impugnados na ação direta, o curso procedimental e o julgamento final da ação não ficam prejudicados. Precedente: ADI nº 3.232/TO, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 3.10.2008.

II. REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI. **A Emenda Constitucional 19/98, com a alteração feita no art. 37, X, da Constituição, instituiu a reserva legal para a fixação da remuneração dos servidores públicos. Exige-se, portanto, lei formal e específica.** A Casa Legislativa fica apenas com a iniciativa de lei. Precedentes: ADI-MC 3.369/DF, Relator Min. Carlos Velloso, DJ 02.02.05; ADI-MC 2.075, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.06.2003. As resoluções da

ADI 6606 MC / MG

Câmara Distrital não constituem lei em sentido formal, de modo que vão de encontro ao disposto no texto constitucional, padecendo, pois, de patente inconstitucionalidade, por violação aos artigos 37, X; 51, IV; e 52, XIII, da Constituição Federal.

III. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.” (ADI 3.306/DF, de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 17.3.2011, DJe 7.6.2011).

Desse modo, quando está em jogo vantagem de natureza pecuniária, revela-se imprescindível a edição de lei em sentido formal e específica, consoante previsto no art. 37, X, da Constituição Federal.

Não posso deixar de observar que esta Suprema Corte tem conferido às verbas de caráter indenizatório regime substancialmente equivalente àquelas de natureza remuneratória. É o que se extrai do RE 710.293/SC (tema 600 da repercussão geral, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 16.9.2020, DJe 4.11.2020), oportunidade na qual o Tribunal acentuou que as verbas de natureza remuneratória ou indenizatória não prescindem de previsão legal e não podem ser estendidas, com fundamento na isonomia, pelo Poder Judiciário. Confira-se a respeito a ementa de referido julgado paradigmático:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. EQUIPARAÇÃO ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS PERTENCENTES A CARREIRAS DISTINTAS. ISONOMIA. REPERCUSSÃO GERAL – TEMA 600. VÍCIO FORMAL. APLICAÇÃO DO ARTIGO 1.029, §3º, DO CPC. PRINCÍPIO DA ECONOMIA PROCESSUAL. NO MÉRITO, IMPOSSIBILIDADE. SEPARAÇÃO DE PODERES. NECESSIDADE DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - ARTIGO 169, §1º. SÚMULA VINCULANTE 37. APLICAÇÃO ANALÓGICA. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DESTA CORTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

1. O vício formal (*in casu*, eventual não esgotamento das vias recursais ordinárias) não impede necessariamente o conhecimento do recurso extraordinário, na forma do artigo 1.029, §3º, do CPC.

2. A remuneração dos servidores está adstrita ao princípio da reserva legal, previsto no artigo 37, X, da CRFB/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, que exige lei específica para a fixação e alteração da remuneração dos servidores públicos.

3. O princípio da separação dos poderes impõe competir ao legislador concretizar o princípio da isonomia, vedado ao Judiciário atuar como legislador positivo (Súmula Vinculante 37: *'Não cabe ao Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento da isonomia'*).

4. O auxílio-alimentação é verba de caráter indenizatório, que não se incorpora à remuneração, nada obstante também deve se submeter ao princípio da reserva legal, assim como as demais verbas indenizatórias.

5. O Poder Legislativo, detentor da função de legislar, deve observar diretrizes trazidas pela Constituição para a fixação de todos os componentes do sistema remuneratório. O artigo 39, § 1º, da CRFB/88, prevê que a fixação dos componentes do sistema remuneratório observará, *verbis*: I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II – os requisitos para a investidura; III – as peculiaridades dos cargos.

6. A equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público encontra óbice no artigo 37, XIII, da CRFB/88.

7. Além disso, a Administração Pública depende da existência de recursos orçamentários para pagar seus servidores e tem a despesa com pessoal limitada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme artigo 169, da CRFB/88, além de necessitar de prévia dotação orçamentária e autorização na lei de diretrizes orçamentárias.

8. A jurisprudência desta Corte tem entendido que, independentemente da natureza, não cabe ao Judiciário equiparar verbas com fundamento na isonomia. Precedentes: ARE 968.262-AgR, rel. min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe de 25/5/2017; ARE 826.066-ED, rel. min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 9/10/2014; ARE 933.014-AgR, rel. min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 8/4/2016; ARE 808.871 AgR/RS, rel. min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 16/9/2014; RE 804.768-AgR, rel. min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 13/6/2014.

9. A vedação da Súmula Vinculante 37 se estende às verbas de caráter indenizatório e, consequentemente, interdita o Poder Judiciário de equiparar o auxílio-alimentação, ou qualquer outra verba desta espécie, com fundamento na isonomia.

10. Conclui-se que: *‘Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar qualquer verba de servidores públicos de carreiras distintas sob o fundamento de isonomia, tenham elas caráter remuneratório ou indenizatório’.*

11. *In casu*, o acórdão recorrido entendeu que pelo fato de o auxílio-alimentação não se incorporar à remuneração ou ao subsídio, estaria afastada a Súmula Vinculante 37. Entendimento contrário à tese ora fixada.

12. *Ex positis*, dou provimento ao recurso extraordinário. Tese: *Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar qualquer verba de servidores públicos de carreiras distintas sob o fundamento de isonomia, tenham elas caráter remuneratório ou indenizatório.*” (RE 710.293/SC, tema 600 da repercussão geral, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 16.9.2020, DJe 4.11.2020).

Enfim, uma vez verificado um regime jurídico praticamente idêntico entre as verbas remuneratórias e as indenizatórias, conforme se extrai do precedente acima citado, **não vislumbro motivos suficientes para estabelecer vinculação da magistratura estadual tão somente no que**

concerne à parcela remuneratória, sendo imprescindível, por paralelismo, vinculação também no que atine às demais vantagens pecuniárias.

Uma outra conclusão advém dessa constatação: em temas pertinentes à remuneração e às vantagens, tais como indenizações, gratificações, adicionais e outros congêneres, a competência do Conselho Nacional de Justiça circunscreve-se à regulamentação do quanto previsto em lei. Ou seja, no que diz respeito a essas matérias em particular o CNJ não pode produzir atos que desbordem dos limites impostos à esfera regulamentar.

Isso porque, como visto, a disciplina constitucional da matéria exige *lei formal e específica* seja para dispor sobre a remuneração propriamente dita, seja para versar sobre quaisquer outras vantagens acima enumeradas, tal como assentado no tema 600 da repercussão geral, de relatoria do eminente Ministro Luiz Fux.

Por essas razões, todas as legislações e atos normativos estaduais e distritais que versam sobre verbas indenizatórias, gratificações, adicionais e outros congêneres não se revelam compatíveis com a Constituição Federal, em razão do caráter nacional da magistratura.

Vale assinalar que essa concepção não viola, sob qualquer prisma, o pacto federativo e a autonomia de que gozam os Tribunais, pois, na realidade, adota como premissa o caráter nacional do Poder Judiciário e a isonomia que deve imperar entre Justiça Federal e Justiça Estadual.

Nessa linha, relembro que, em hipótese recente, esta Corte apreciou a **ADI 6.259/DF** (Red. p/ acórdão Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 22.8.2023, DJe 14.9.2023), na qual se impugnava resolução do CNJ, imputando-a vícios de constitucionalidade, tais como transgressão ao princípio federativo e à autonomia dos Tribunais. Na ocasião, o Plenário refutou todos os argumentos, tendo assentado a competência do CNJ para uniformizar procedimentos em todo Poder Judiciário Nacional.

A análise de tal julgamento permite constatar que sua *ratio decidendi* gira em torno justamente do fato de que, em razão do caráter nacional,

determinados procedimentos devem ser uniformes. Além de ser possível a extensão das razões de decidir, no ponto, ao caso em exame, tal entendimento evidencia a plena compatibilidade do pacto federativo e da autonomia dos Tribunais com padronizações, notadamente as ora propostas.

Não podemos esquecer, conforme já atestado em linhas anteriores, que o princípio federativo atua, no tocante ao Poder Judiciário, de maneira normativa distinta do que sucede em relação aos demais Poderes (ADI 3.367/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 13.4.2005, DJ 22.9.2006).

Por fim, não ignoro que o art. 3º da EC 135/2024 estabelece que, enquanto não editada a lei ordinária nacional a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, na redação dada pela mesma emenda, não serão computadas *“as parcelas de caráter indenizatório previstas na legislação”*. Nada obstante, o dispositivo merece uma interpretação sistemática e consentânea com o corpo do texto constitucional.

Nesse contexto, o termo *“legislação”* empregado na regra transitória não pode ser lido de forma dissociada das balizas constitucionais já consolidadas. Na realidade, conforme ensina o eminente Procurador-Geral da República, Paulo Gustavo Gonet Branco, em sede doutrinária, o princípio da unidade da Constituição demanda

“que não se considere uma norma da Constituição fora do sistema em que se integra; dessa forma, evitam-se contradições entre as normas constitucionais. As soluções dos problemas constitucionais devem estar em consonância com as deliberações elementares do constituinte. Vale, aqui, o magistério de Eros Grau, que insiste em que ‘não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços’, acrescentando que ‘a interpretação do direito se realiza não como mero exercício de leitura de textos normativos, para o que bastaria ao intérprete ser alfabetizado’.” (MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 47).

Disso resulta, *de um lado*, que a extensão normativa do termo “*legislação*” presente no art. 3º da EC 135/2024 deve ser compreendida à luz do art. 37 do texto constitucional, pois, nas palavras de Carlos Blanco de Moraes, “*o preceito que é objeto da interpretação, sendo uma peça do sistema, não pode ser revelado isoladamente, antes em necessária conexão com outros preceitos*” (MORAIS, Carlos Blanco. *Curso de direito constitucional: teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 634).

Nessa linha, conforme acima anotado, a Carta da República, ao disciplinar o regime remuneratório e das vantagens pecuniárias de natureza diversa, exige a sua veiculação por meio de *lei formal e específica*, não admitindo inovação por atos normativos infralegais.

Daí porque não se deve supor que o art. 3º da EC 135/2024, ao utilizar o termo “*legislação*”, legitimou, ainda que de forma transitória, a instituição ou manutenção de parcelas indenizatórias por meio de resoluções, atos administrativos ou outros instrumentos desprovidos de estatura legal. Pelo contrário. Uma leitura sistemática da Constituição Federal permite vislumbrar que somente através de lei é possível dispor sobre remuneração e as demais vantagens (adicional, indenização, gratificação, etc.), de modo que a hermenêutica adequada de tal dispositivo leva, a meu juízo, à conclusão de que a norma transitória tem o condão de preservar somente as verbas instituídas mediante lei formal e específica.

De outro lado, com o devido respeito às posições em sentido contrário, entendo que tal dispositivo constitucional não tem aptidão para convalidar as leis inconstitucionais editadas por todas as unidades da federação. A norma transitória não funciona como cláusula geral de convalidação de vícios pretéritos, nem transforma atos inválidos em atos compatíveis com a Constituição Federal.

Com efeito, a norma constitucional pressupõe a higidez constitucional dos atos normativos primários. Assim, na realidade, o art. 3º da EC 135/2024, de caráter nitidamente transitório, visa a preservar, enquanto não sobrevier o diploma legislativo nacional dispondo,

expressamente, sobre as parcelas de caráter indenizatório, as verbas indenizatórias regularmente instituídas pelos entes subnacionais.

Não se mostra possível, portanto, vislumbrar em tal norma transitória uma convalidação de leis inconstitucionais, mesmo porque, para tanto, seria indispensável previsão em sentido expresse.

Dessa forma, uma vez constatada a inconstitucionalidade de leis estaduais que versam sobre vantagens diversas da remuneração (indenizações, adicionais, gratificações, etc.), a disciplina prevista no art. 3º da EC 135/2024 não se mostra apta a preservação de tais verbas.

Em conclusão: (i) o próprio texto constitucional (CF, art. 93, V) estabeleceu, em relação ao Poder Judiciário, uma verdadeira vinculação remuneratória, de modo que a alteração do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal acarreta automática revisão do subsídio dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça, sendo, entretanto, indispensável a observância do art. 169, § 1º, da Constituição Federal; (ii) o caráter nacional do Poder Judiciário, a isonomia e a independência da magistratura impõem uniformidade, inclusive, no que diz respeito às verbas indenizatórias, motivo pelo qual somente lei nacional pode instituir validamente verbas de tal natureza; (iii) a remuneração e as vantagens de natureza pecuniária estão sujeitas à reserva de lei formal e específica; (iv) em temas pertinentes à remuneração e às demais vantagens (indenizações, gratificações, adicionais, etc.), a competência do Conselho Nacional de Justiça circunscreve-se à regulamentação do quanto previsto em lei.

7) Poder Judiciário e Ministério Público: simetria e uniformidade

É preciso reconhecer que o Ministério Público, tal como sucede em relação ao Poder Judiciário, consubstancia uma instituição de caráter nacional. A esse respeito, José Afonso da Silva registra que

“O art. 128 quer dar consequência ao *princípio da unidade*

do Ministério Público. Por isso, trata todos os Ministérios Públicos enumerados nos seus incisos e alíneas como se constituíssem uma *instituição única*, ao afirmar que o 'Ministério Público abrange [...]'. Quer-se, com esse modo de dispor, significar que a *instituição* do Ministério Público abrange todos os Ministérios Públicos ali indicados. **Temos aqui também o singular indicativo da unidade institucional: 'O Ministério Público' é uma Instituição que abrange o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados.**

Realmente, a pretensão da unidade nesse sentido já constava da exposição de motivos da Comissão elaboradora dos estudos e do anteprojeto da antiga Lei Orgânica do MP (Lei Complementar 40/81 e consagrado na atual: Lei 8.625, de 12.2.93), segundo a qual o Ministério Público é, em seus lineamentos básicos, *uma só instituição*, quer atue no plano federal, junto à justiça comum ou especial, quer no plano dos Estados, Distrito Federal e Territórios. A 'unidade nesse sentido', disse acima, porque não é simplesmente a unidade e a indivisibilidade da velha doutrina, unidade puramente interna e intrínseca, independente da base constitucional, que permite a realização do princípio de devolução, que dá ao chefe o poder de avocar funções de subordinados, ou a realização do princípio da substituição que possibilita um membro cumprir funções do outro. Esta unidade também existe (CF, art. 127, § 1º). **Mas esta não passa hoje de reflexo da unidade mais ampla, de base constitucional, aquela pela qual a Constituição envolve todos os ramos do Ministério Público nacional numa única Instituição de caráter nacional."** (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 607-608).

Com efeito, o art. 128 da Constituição Federal, ao dispor que o Ministério Público compreende o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados, conforma o *Parquet* como uma

instituição de caráter nacional, dotada de unidade essencial, de forma idêntica ao que procedeu em relação ao Poder Judiciário.

Assim, o texto constitucional não concebeu Ministérios Públicos estaduais como entes institucionais isolados, vinculados apenas à esfera local. Pelo contrário. A identidade funcional comum, princípios institucionais uniformes (unidade, indivisibilidade e independência funcional) e regime jurídico estruturante homogêneo, cuja observância é fiscalizada nacionalmente pelo Conselho Nacional do Ministério Público, denotam a unidade e o caráter nacional da instituição.

Não há, pois, qualquer distinção ontológica entre o modelo constitucional do Poder Judiciário e o do Ministério Público no que diz respeito à sua dimensão nacional. Existe, na realidade, uma simetria estrutural manifesta: em ambos os casos, a Constituição Federal estipula que a federação brasileira não fragmenta essas instituições em ordens autônomas, mas as organiza como instituições nacionais.

Cuida-se de uma opção derivada expressamente do texto constitucional e decorrente da simetria que orienta a relação entre Poder Judiciário e Ministério Público, configurando, pois, um regime jurídico próprio e peculiar, não sendo possível a extensão, irrefletida e automática, dessa *ratio* para abarcar outras carreiras e/ou instituições.

Relembro, por outro lado, que, em sua redação original, o art. 129, § 4º, da Constituição Federal determinava que somente as regras pertinentes à movimentação funcional e à aposentadoria de membros do Poder Judiciário eram extensíveis aos membros do Ministério Público. Havia, àquela altura, referência à aplicação apenas da disciplina prevista no art. 93, II e VI, do texto constitucional.

A Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004, por sua vez, modificou completamente a sistemática. A partir desse marco, o art. 129, § 4º, da Constituição Federal passa a fazer remissão à integralidade do art. 93 do texto constitucional. Assim, aplicam-se aos membros do MP as mesmas normas inscritas no art. 93, observadas evidentemente as suas peculiaridades.

Com base nessa disciplina constitucional e em outras disposições, que evidenciam uma confluência estrutural peculiar e exclusiva entre Poder Judiciário e Ministério Público – tal como o próprio caráter nacional e a existência de Conselhos Nacionais –, torna-se possível reconhecer a existência de simetria entre eles (ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. *Ministério Público constitucional: comentários às normas da Constituição Federal de 1988 e suas repercussões na legislação complementar, na jurisprudência dos tribunais superiores e nos atos e decisões do CNMP*. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2024, p. 255-256).

Essa singularidade que une Poder Judiciário e Ministério Público advém sobretudo da especificidade de que ambos, cada a um a sua maneira, exercem atividades que possuem fundamento direto e incontornável na soberania estatal, o primeiro julgando e o segundo enquanto titular da ação penal pública.

Nesses termos, a incidência do art. 93 da Constituição Federal ao Ministério Público, no que couber, estabelece um paralelismo entre os regimes jurídicos das carreiras. Essa simetria constitucional não se limita às garantias clássicas (vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de subsídios), mas alcança igualmente outros domínios, tais como promoção funcional, remuneração, aposentadoria, dentre outros.

Em outras palavras, ao substituir a referência a incisos específicos por uma cláusula de aplicação global, a EC 45/2004 promoveu equiparação estrutural entre as duas carreiras. A alteração promovida não teve, por isso mesmo, caráter meramente redacional, mas conceitual, adotando um modelo de paralelismo institucional abrangente.

Assim, a Constituição Federal não concebeu dois regimes nacionais paralelos e independentes – um para o Ministério Público e outro para o Poder Judiciário –, mas, sim, dois ramos que, embora dotados de autonomia, devem ser organizados sob princípios estruturais convergentes. Houve, dessa forma, um alinhamento de garantias institucionais e pessoais.

Destaco que essa simetria constitucional configura verdadeira via de

mão dupla. Não se cuida de mecanismo acionado apenas quando conveniente ou favorável a uma das instituições. Pelo contrário. O paralelismo fixado pelo art. 129, § 4º, da Constituição Federal impõe correspondência recíproca. Não se pode, pois, admitir assimetrias, salvo aquelas decorrentes das peculiaridades próprias das carreiras.

Do reconhecimento da simetria entre o regime jurídico do Poder Judiciário e do Ministério Público irradiam consequências de inegável relevo.

No *plano remuneratório*, essa simetria significa a aplicação do art. 93, V, da Constituição Federal. É certo que esta Suprema Corte possui entendimento de que se revela inadmissível a vinculação direta da remuneração dos membros do Ministério Público ao subsídio dos membros do Poder Judiciário (ADI 1.163/PR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 2.12.2015, DJe 26.2.2016; ADI 1.274/PE, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 11.9.2002, DJ 7.2.2003; ADI 1.756/MA, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 7.10.2015, DJe 4.11.2015, *v.g.*). Todavia, a impossibilidade de vinculação direta não exclui a incidência da lógica sistêmica do dispositivo em referência.

Assim, aplicação do art. 93, V, do texto constitucional ao *Parquet* ocorre na hipótese de alteração do subsídio do Procurador-Geral da República. De forma clara, modificado o subsídio do Procurador-Geral da República, há automática revisão do subsídio dos Procuradores-Gerais de Justiça, com as consequências daí decorrentes do escalonamento remuneratório, em respeito à arquitetura constitucional da matéria.

No plano das *verbas indenizatórias*, as razões que levam à impossibilidade de leis subnacionais disporem sobre a questão em relação aos membros do Poder Judiciário são as mesmas que conduzem ao reconhecimento de igual vedação no tocante ao Ministério Público. Vale dizer, **somente a lei nacional pode instituir, de forma válida, verbas de tal natureza. A atuação do CNMP somente estará legitimada quando imprescindível à fiel execução da lei.**

Registro, para que não parem dúvidas, que, tal como sucede com o

CNJ, em temas pertinentes à remuneração e às vantagens, tais como indenizações, gratificações, adicionais e outros congêneres, a competência do Conselho Nacional do Ministério Público limita-se à regulamentação do quanto previsto em lei.

Há, ainda, segundo penso, uma terceira consequência decorrente do reconhecimento da simetria entre os regimes jurídicos. Uma verdadeira simetria entre Ministério Público e Poder Judiciário exige uniformidade, inclusive, no pagamento de verbas indenizatórias (indenizações, gratificações, adicionais e outros congêneres). A coerência do modelo constitucional reclama que indenizações, gratificações, adicionais e outros congêneres observem parâmetros homogêneos quanto aos fatos geradores, bases de cálculo, percentuais, critérios de percepção, em síntese, em todos os aspectos.

Uma padronização de tal espécie dificilmente seria alcançada se fosse legitimada a proliferação de atos normativos segmentados entre as carreiras. Caso tal fosse possível, CNJ e CNMP tenderiam a regulamentar hipóteses com fatores geradores distintos, com base de cálculo díspares, com percentuais diferentes, e assim por diante. Nessa perspectiva, o cenário seria de maior disputa administrativa e judicial visando à obtenção simétrica de verbas.

Daí porque, com a devida vênia, compreendo indispensável uma atuação cooperativa e coordenada entre o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público com objetivo de, *a partir de um ato conjunto*, **regulamentar**, quando necessário à fiel execução do quanto previsto na legislação, precisamente as hipóteses de pagamento de verbas indenizatórias. Cuida-se de providência que concretiza, de forma efetiva e real, a simetria constitucional, preserva a unidade do sistema e reduz espaços de litigiosidade decorrentes de regulamentações paralelas e potencialmente dissonantes.

De forma clara: quaisquer parcelas indenizatórias (indenizações, gratificações, adicionais e outros congêneres) somente podem ser pagas se previstas em leis editadas pelo Congresso Nacional. A atuação do

Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público no tema restringe-se às hipóteses em que se mostrar necessária a edição de atos vocacionados à aplicação prática do quanto estabelecido em lei, sendo certo que a regulamentação pertinente deve advir de ato normativo conjunto editado por tais Conselhos Nacionais.

Essa regulamentação, quando se mostrar cabível nos termos acima delineados, deve estipular, de forma uniforme, os fatores legitimadores de percepção, a base cálculo, o percentual, dentre outros. Deve ser fixado, ainda, um valor máximo a ser pago a título de verbas indenizatórias, de modo que, ao final, exista um limite muito claro e identificável, tudo sob uma perspectiva de simetria, uniformidade e respeito à Constituição Federal.

É necessário registrar que, no exercício dessa função meramente regulamentar, CNJ e CNMP devem fiel observância ao quanto estipulado em lei, de modo que não se mostra legítima a instituição de verbas indenizatórias que ultrapassem os limites delineados em lei. Assim, regulamentações criativas, dissociadas das normas de caráter primário, revelam-se manifestamente inconstitucionais.

Tais regulamentações, por isso mesmo, não podem, por exemplo, transfigurar verbas previstas em lei como de caráter remuneratório em verbas de índole indenizatória. Ou seja, não se pode, ilustrativamente, a pretexto de regulamentar a Lei federal 13.093/2015 – que instituiu a gratificação por exercício cumulativo de jurisdição, que tem expressa natureza remuneratória (art. 4º, parágrafo único) –, criar pagamentos de índole indenizatórios (indenizações, adicionais, gratificações e outros congêneres).

Por outro lado, a título meramente exemplificativo, a regulamentação de verba vinculada ao efetivo exercício em comarca de difícil provimento (Lei Complementar 35/1979, art. 65, X), com a devida delimitação e invocação de argumentos jurídicos sólidos e em elementos factíveis, parece, *a priori*, legítima. Revela-se, entretanto, indispensável a adoção de fundamentos legais e constitucionais consistentes, tais como a

ADI 6606 MC / MG

consideração de varas em regiões de fronteira (CF, art. 20, § 1º).

Trata-se de solução que decorre diretamente do texto constitucional, mas que, até então, não vinha sendo praticada. Dessa forma, mostra-se necessário estipular um regime de transição para adequação à diretriz ora firmada.

Nesse sentido, no que diz respeito ao Poder Judiciário dos Estados e aos Ministérios Públicos estaduais, todos os pagamentos fundados em leis de entes subnacionais devem ser paralisados no prazo de 60 (sessenta) dias. Por outro lado, a suspensão do pagamento de verbas fundadas em decisões administrativas e atos normativos de caráter secundário – seja em âmbito do Poder Judiciário dos Estados e dos Ministérios Públicos estaduais seja do Poder Judiciário federal e do Ministério Público da União – decorre não apenas do entendimento ora exposto como também da liminar exarada pelo eminente Ministro Flávio Dino na **Rcl 88.319-ED/SP**. Portanto, no tocante às verbas referidas, aplica-se o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, similar ao lá estabelecido.

Após o transcurso desse prazo, que deverá ser contado a partir da publicação desta decisão, somente poderão ser pagas as verbas previstas expressamente em leis editadas pelo Congresso Nacional e, se for o caso, após a edição de ato regulamentar conjunto do CNJ e do CNMP.

Por fim, não posso deixar de manifestar perplexidade quanto à desordem que vivenciamos no que diz respeito à remuneração dos agentes públicos de modo geral e, em particular, dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público. Dia após dia, são criadas inúmeras verbas travestidas de caráter indenizatório com o único objetivo de escamotear o manifesto descumprimento da Constituição Federal, notadamente do regime constitucional de subsídios.

Desse modo, sem prejuízo de exame pormenorizado e individualizado quanto à compatibilidade constitucional de cada uma das verbas indenizatórias constantes das leis infraconstitucionais e das subsequentes regulamentações editadas, em conjunto, pelo CNJ e pelo CNMP, concluo no sentido da necessidade de uniformização da questão

em todo o território nacional.

8) Expansão dos efeitos desta decisão ao Poder Judiciário e ao Ministério Público de todo o país

Já tive a oportunidade de me manifestar, tanto em sede doutrinária (MENDES, Gilmar Ferreira. O efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal nos processos de controle abstrato de normas. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 1, n. 4, 1999) quanto no exercício da jurisdição (Rcl 3.014/SP, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. 10.3.2010, DJe 21.5.2010), que, em minha compreensão, o efeito vinculante produzido pelas decisões do Supremo Tribunal Federal não se limita à parte dispositiva da decisão. Na realidade, segundo entendo, “o caráter transcendente do efeito vinculante impõe que sejam considerados não apenas o conteúdo da parte dispositiva da decisão, mas a norma abstrata que dela se extrai, isto é, a proposição de que determinado tipo de situação, conduta ou regulação – e não apenas aquela objeto do pronunciamento jurisdicional – é constitucional ou inconstitucional e deve, por isso, ser preservado ou eliminado”. Nada obstante, na reclamação citada, o Plenário desta Corte refutou a adoção desse entendimento.

É certo que, hoje, o entendimento quanto ao efeito vinculante ser restrito à parte dispositiva, rechaçando a transcendência dos motivos determinantes, **parece não encontrar mais guarida na prática jurisprudencial deste Tribunal**, embora ainda não tenha sido expressamente superado. Uma parte da doutrina já vem observando essa dinâmica de implícita superação dessa compreensão mais restritiva do efeito vinculante (GONZALEZ, Gabriel Araújo. O posicionamento vacilante do STF sobre a reclamação constitucional por violação à eficácia vinculante da decisão tomada em controle abstrato de constitucionalidade. *Revista Brasileira de Direito Processual*, v. 24, n. 95, 2016, p. 95-129), o que a mim me parece ser um movimento irrefreável.

Registro, contudo, que, no âmbito da ADI 6.757/RR (Rel. Min.

Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 20.2.2025, DJe 24.4.2025), na qual se impugnava lei do Estado de Roraima, o Plenário desta Suprema Corte atribuiu, nas palavras do Ministro Roberto Barroso, “efeitos extra, digamos, processuais e universalizando esta solução para todos os estados”, no que, mais adiante, reiterou que “além do caráter objetivo, estamos universalizando, estamos dando efeitos transcendentais”. A questão em exame naquela oportunidade também envolvia matéria relacionada à magistratura, qual seja, o regime pertinente à remoção e a sua precedência em relação à promoção por antiguidade ou por merecimento. Naquele caso, a necessidade de uniformização da matéria no âmbito do Poder Judiciário levou à “expansão” dos efeitos da decisão.

Assim, tenho por desnecessária a rediscussão, neste caso, do significado constitucional do efeito vinculante, na medida em que se revela possível aplicar a orientação jurisprudencial que se firmou na ADI 6.757/RR. Desse modo, penso que **a interpretação ora explicitada deve alcançar todo o Poder Judiciário Nacional e todo o Ministério Público de todas as esferas federativas.**

9) Conclusão

Ante o exposto, **defiro**, em parte, a medida cautelar postulada, *ad referendum* do Plenário desta Suprema Corte (RISTF, art. 21. V), para

(i) estabelecer que o subsídio dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça é estritamente vinculado ao subsídio de Ministros do Supremo Tribunal Federal, na proporção de 90,25% (noventa inteiro e vinte e cinco centésimos por cento), de modo que a alteração do subsídio dos Ministros desta Corte implica automática revisão do subsídio dos Desembargadores dos TJs, sem prejuízo da observância do art. 169, § 1º, da Constituição Federal;

(ii) estabelecer que o subsídio dos Procuradores-Gerais de Justiça é estritamente vinculado ao subsídio do Procurador-

Geral da República, na proporção de 90,25% (noventa inteiro e vinte e cinco centésimos por cento), de modo que a alteração do subsídio do PGR implica automática revisão do subsídio dos Procuradores-Gerais de Justiça, sem prejuízo da observância do art. 169, § 1º, da Constituição Federal;

(iii) fixar que somente as verbas indenizatórias previstas em lei nacional podem ser pagas aos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público;

(iv) fixar que a atuação do CNJ e do CNMP na matéria pertinente às verbas indenizatórias (indenizações, gratificações, adicionais e outros congêneres) limita-se às hipóteses em que se mostrar necessária a edição de atos vocacionados à aplicação prática do quanto estabelecido em lei, sendo indispensável, se for o caso, a edição de ato normativo conjunto de tais Conselhos Nacionais;

(v) estipular que o CNJ e o CNMP, na atuação regulamentar conjunta acima explicitada, devem precisar, de forma uniforme, os fatores legitimadores de percepção, a base cálculo, o percentual, dentre outros, sendo, ainda, imperativo a fixação de um valor máximo homogêneo a ser pago a título de verbas indenizatórias, de modo que, ao final, exista um limite muito claro e identificável;

(vi) determinar, no que diz respeito ao Poder Judiciário dos Estados e aos Ministérios Públicos estaduais, no prazo de 60 (sessenta) dias, a paralisação de todos os pagamentos fundados em leis de entes subnacionais;

(vii) determinar, no tocante ao Poder Judiciário dos Estados, aos Ministérios Públicos estaduais, ao Poder Judiciário Federal e ao Ministério Público da União, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a interrupção de todos os pagamentos fundados em decisões administrativas e em atos normativos secundários.

Após o transcurso dos prazos assinalados, que deverão ser contados

a partir da publicação desta decisão, somente poderão ser pagas, aos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, as verbas previstas expressamente em leis editadas pelo Congresso Nacional e, se for o caso nos termos acima delineados, após a edição de ato regulamentar conjunto do CNJ e do CNMP.

Comunique-se, **com urgência**, ao CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA e ao CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

Oficie-se, **com urgência**, aos Presidentes de todos os Tribunais do país, inclusive dos Tribunais Superiores, bem assim ao Procurador-Geral da República e aos Procuradores-Gerais de Justiça, para que suspendam o pagamento, no prazo assinalado, de quaisquer verbas mencionadas no item *vi* acima, bem assim que, **de forma imediata**, interrompam **o pagamento de retroativos reconhecidos administrativamente**.

O pagamento de quaisquer verbas, após os prazos acima assinalados, em desconformidade com a presente decisão consubstanciará ato atentatório à dignidade da justiça (CPC, art. 77, IV) e deverá ser apurado no âmbito administrativo-disciplinar e penal, sem prejuízo do dever de devolução de tais valores.

Na sequência, inclua-se em pauta para o julgamento colegiado do referendo da presente medida cautelar (RISTF, art. 21, V).

Advirto os interessados que, estando o presente feito devidamente instruído, apresentarei voto com proposta de conversão do referendo da medida cautelar em julgamento de mérito.

Publique-se.

Brasília, 23 de fevereiro de 2026.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente