



**Diálogo
Institucional**
ASSESSORIA E ANÁLISE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

NOTA TÉCNICA

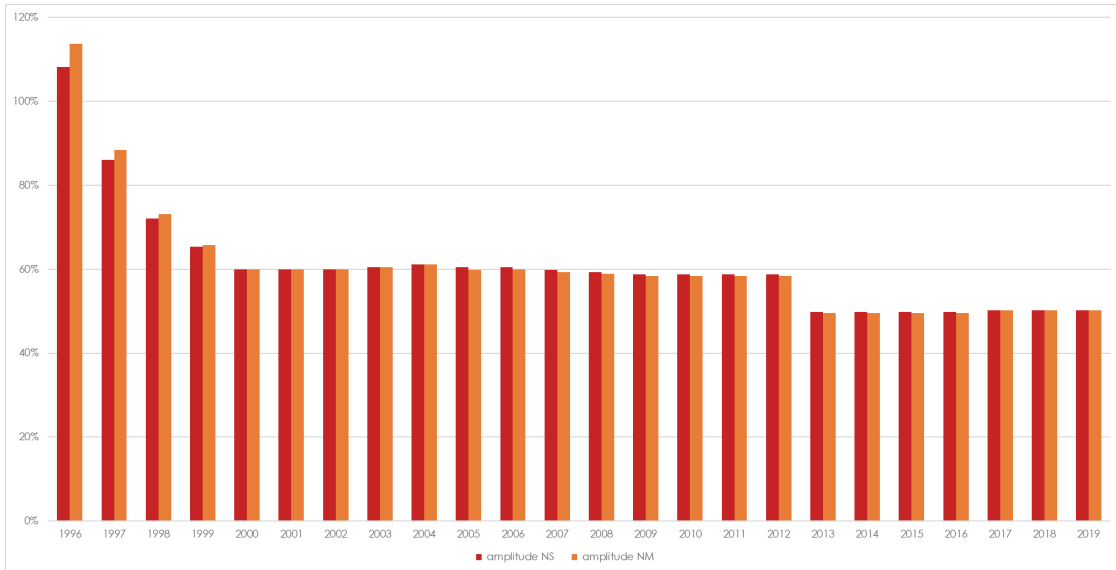
Assunto: Equiparação de vencimentos entre Técnicos e Analistas Judiciários. Requisitos e limitações orçamentárias e financeiras.

Solicita a **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIÁRIO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO – FENAJUFE** breve análise das possibilidades de concessão de reajuste escalonado para os ocupantes dos cargos de nível médio do Poder Judiciário Federal, à luz do disposto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF).

A questão posta se refere à demanda dos Técnicos Judiciários, regidos pela Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, no sentido da equiparação remuneratória com os cargos de Analista Judiciário.

Desde a vigência desta Lei, têm ocorrido alterações expressivas na amplitude remuneratória dos cargos: em 2006, a variação entre a remuneração inicial dos cargos de Analista Judiciário era de 108%, e, nos cargos de Técnico Judiciário, era de 114%; a partir do ano 2000, passou a ser de cerca de 60% para ambos os cargos, e, desde 2013, ela foi reduzida para cerca de 50%, mantida essa amplitude até 2019, quando foi implementada a última etapa da reestruturação remuneratória concedida pela Lei nº 13.317, de 2016. O Gráfico 1 ilustra essa variação ao longo do período:

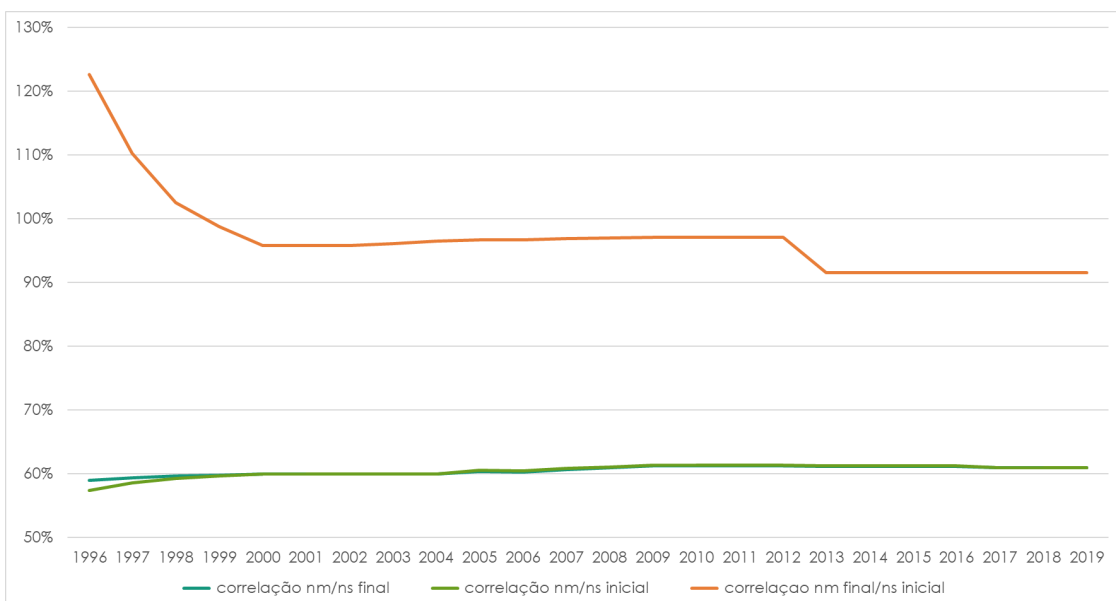
Gráfico 1 - Amplitude Remuneratória – Técnicos e Analistas Judiciários – Poder Judiciário Federal – 1996 a 2019



No que se refere à proporção remuneratória entre os cargos, também se verificam variações importantes ao longo do período. Em 1996, a proporção da remuneração entre os níveis final e inicial de cada cargo era de 59% e 57%, respectivamente, e desde 2007 fixou-se em 61%.

Enquanto isso, a correlação entre a remuneração de final de carreira dos Técnicos, em relação ao nível inicial do Analista, passou de 123% em 1996 para 96%, em 2000; e a partir de 2013, ela passou a ser de 92%. Assim, um Técnico, em final de carreira, passou a perceber menos do que um Analista em início de Carreira. O Gráfico demonstra essa variação:

Gráfico 2 - Correlação remuneratória – Técnicos e Analistas Judiciários – Poder Judiciário Federal – 1996 a 2019



Atualmente, em vista do disposto na Lei nº 13.317, de 2016, os valores de remuneração fixados para os cargos de Analista e Técnico Judiciário,

excluídas vantagens pessoais e o Adicional de Qualificação, que varia conforme a posse de certificados de participação em ações de treinamento, cursos ou são ou de titulação acadêmica, são os seguintes:

Tabela 1 - Remuneração dos Cargos do Poder Judiciário Federal - 2021

CARGO	REM. INICIAL	REM. FINAL
ANALISTA JUDICIÁRIO	12.455,30	18.701,52
TECNICO JUDICIÁRIO	7.591,37	11.398,39

A equiparação implicaria, assim, na aplicação a todos os cargos de nível médio da atual tabela de vencimentos do cargo de Analista, deixando de existir, portanto, a atual diferenciação remuneratória.

A questão refere-se ao pleito de que os cargos de Técnico Judiciário, no sentido de que passem a ser cargos com requisito de ingresso idêntico aos cargos de Analista: a posse de diploma de graduação (nível superior).

Tal reclassificação de cargos de nível médio implicaria, assim, na igualdade de tratamento, à luz do argumento de que, no exercício das respectivas atribuições, não há efetiva diferença entre Técnicos e Analistas, vez que todos exercem atividades de apoio à atividade judicante ou ao exercício das competências dos órgãos.

Não obstante, a Lei nº 11.416, de 2006, estabelece que os cargos são estruturados de acordo com as seguintes áreas de atividade, as quais podem, ainda ser classificadas em especialidades:

I - área judiciária, compreendendo os serviços realizados privativamente por bacharéis em Direito, abrangendo processamento de feitos, execução de mandados, análise e pesquisa de legislação, doutrina e jurisprudência nos vários ramos do Direito, bem como elaboração de pareceres jurídicos;

II - área de apoio especializado, compreendendo os serviços para a execução dos quais se exige dos titulares o devido registro no órgão fiscalizador do exercício da profissão ou o domínio de habilidades específicas, a critério da administração;

III - área administrativa, compreendendo os serviços relacionados com recursos humanos, material e patrimônio, licitações e contratos, orçamento e finanças, controle interno e auditoria, segurança e transporte e outras atividades complementares de apoio administrativo.

Segundo o art. 4º da Lei 11.416, as atribuições dos cargos, a serem descritas em regulamento, são diferenciadas na forma a seguir:

I - Carreira de Analista Judiciário: atividades de planejamento; organização; coordenação; supervisão técnica; assessoramento; estudo; pesquisa; elaboração

de laudos, pareceres ou informações e execução de tarefas de elevado grau de complexidade;

II - Carreira de Técnico Judiciário: execução de tarefas de suporte técnico e administrativo;

III - Carreira de Auxiliar Judiciário: atividades básicas de apoio operacional.

A alteração do requisito de ingresso, e a elevação remuneratória pleiteada implicariam, assim, no reconhecimento de que os Técnicos Judiciários exercem atribuições do mesmo nível de complexidade e responsabilidade que os Analistas Judiciários, visto que, à luz do art. 39, § 1º, da CF, a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará “a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira”, “os requisitos para a investidura” e “as peculiaridades dos cargos”.

A alteração do nível de formação exigido para o ingresso no cargo de Técnico Judiciário implica, portanto, a reclassificação do cargo, que passaria a ser cargo de nível superior, coexistindo, porém, a princípio, com os cargos de Analista.

Contudo, se tais cargos exercem as mesmas atribuições, e têm os mesmos requisitos de qualificação, o corolário seria a *unificação* dos cargos, com a *fusão de ambos*, reorganizando-se as carreiras.

Tal questão, porém, envolve a abordagem de aspectos quanto à sua constitucionalidade, que não são objeto da presente análise.

Do ponto de vista fiscal e orçamentário, porém, a pretendida equiparação (que também requer exame à luz da vedação contida no art. 37, XIII da CF), ou, de forma mais ampla, a “parificação” de vencimentos, deve observar alguns requisitos para a sua implementação.

Embora a mudança de nível do cargo possa ser adotada, por lei, sem que haja a alteração vencimental, como ocorreu, na forma da Lei nº 11.784, de 2018, quanto aos cargos de Policial Rodoviário Federal, ou da Medida Provisória nº 1.915, de 1999, no caso dos cargos de Técnico da Receita Federal, o fato é que essa reclassificação dá motivo a que **também** os valores vencimentais sejam elevados, ainda que não haja, necessariamente, obrigação de “parificação”, pelo simples fato de passar o cargo a ser de nível superior, visto que, além do requisito de ingresso, há que se considerar “a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira” e “as peculiaridades dos cargos”.

Assim, caso a Lei venha a definir, também, novos valores de vencimento básico, para fins de equiparação remuneratória, essa elevação de vencimentos deverá observar os requisitos gerais de validade para quaisquer outros reajustes:

- a) Limite de despesas primárias do Poder Judiciário e seus órgãos, estabelecidas pela EC 95/2016;
- b) Limite de despesas primárias obrigatórias, em relação à despesa primária total, estabelecido pela EC 109/21;
- c) Compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal e seus limites de despesas com pessoal fixados para o Poder Judiciário;
- d) Limitações ao aumento da despesa estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias; e
- e) Dotação orçamentária consignada na Lei Orçamentária Anual.

A LDO para 2022, já aprovada pelo Congresso Nacional, mas pendente de sanção, autoriza, em 2022, “o aumento de despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários para o exercício e para a despesa anualizada constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2022, cujos valores deverão constar de programação orçamentária específica e ser compatíveis com os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal”.

E autoriza, ainda, sem esses condicionamentos, “a reestruturação de carreiras que não implique aumento de despesa”.

Ainda assim, essa autorização, caso haja aumento da despesa, acha-se condicionada pelo disposto no art. 21 da LRF, com a redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 27 de março de 2020, nos seguintes termos:

“Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no [inciso XIII do caput do art. 37](#) e no [§ 1º do art. 169 da Constituição Federal](#);

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal

contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no [§ 1º do art. 169 da Constituição Federal](#) ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.” (NR)

No caso do inciso II, trata-se de norma que se acha em vigor há 20 anos, e não é novidade. Anteriormente situada no parágrafo único do art. 21, ela se dirige, em geral, aos Chefes de Executivo, e que tem, na esfera criminal, correspondência no art. 359-G do Código Penal, introduzido pela Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.

“Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura:” (AC)

“Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.” (AC)

Ambas as disposições visam impedir que o Governante ou Titular de Poder que esteja concluindo o seu mandato adote qualquer medida que acarrete aumento da despesa com pessoal, gerando despesa de caráter continuado e que poderá trazer prejuízos ou gerar obrigações para o seu sucessor.

Sobre o ponto, opina Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

*“A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi **impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total da despesa com pessoal**, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, **deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste.**” (grifo nosso) (in *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Organizadores: Ives Gandra Da Silva Martins e Carlos Valder Do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 155).**

Não se quer, com isso, dizer que o destinatário da norma (Chefe

do Poder Executivo, Presidentes de órgãos legislativos ou Judiciários) esteja de mãos amarradas, e que não possa adotar nenhuma medida essencial e indispensável ao funcionamento da Administração em final de mandato. Como salienta Rosane Heineck Schmitt em parecer formulado junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, referindo-se à norma, antes contida no parágrafo único do art. 21,

“No que diz com a interpretação do contido no parágrafo único do art. 21 da LRF, se sua leitura for efetuada somente sob o viés da literalidade do que nele se contém, ter-se-ia que a lei impediria todo e qualquer ato que acarretasse aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do gestor público responsável. Isto significaria, portanto, reduzir o respectivo mandato em seis meses, haja vista que, a partir daí, nada mais caberia gerir, restando ao administrador somente manter o statu quo ante. Desta singela observação já se vê que não é isto que a lei determina – e nem poderia determinar -, porque não lhe cabe o direito de reduzir mandatos constitucional e legalmente instituídos. Daí se tem que a compreensão do texto do parágrafo único do art. 21 em exame demanda métodos hermenêuticos para sua perfeita inteligência, cujo ponto de partida é a determinação do telos daquele dispositivo.”¹

Com base na interpretação do “espírito da lei”, entende a parecerista, Auditora do TCE-RS, que podem ser praticados os atos administrativos de que decorram aumento de despesa

*“quando se tratem, apenas, de meros atos vinculados do gestor público, porque voltados para a **concretização de anterior comando legal envolvendo, inclusive,** direitos já adquiridos pelo servidor público, em razão de estarem previstos em legislação reguladora editada anteriormente àquele período, ou cuja legislação instituidora tenha sido encaminhada ao Poder Legislativo, pelo titular de Poder ou órgão para tanto competente, antes do início daquele prazo, motivo pelo qual seu cumprimento é obrigatório, mesmo quando seus efeitos patrimoniais se estendam ao período de restrição”. (grifo nosso)*

Assim seria, por exemplo, o caso da mera aplicação de norma legal já aprovada, mas pendente de regulamentação para sua efetivação, ou que tenha prazo para a produção de eficácia, dependente de ato administrativo.

No caso do **inciso III**, a norma é mais ampla: não poderia qualquer ato implicar aumento da despesa com pessoal após o encerramento do mandato de titular de poder ou órgão.

Interpretada restritivamente, a norma impediria que, nos órgãos do Poder Judiciário, qualquer acréscimo poderia ser concedido, mesmo por Lei, em mais de duas parcelas, visto que o mandato dos presidentes dos

¹ In Parecer 51/2001, de 25 de julho de 2001, disponível em http://www.tce.rs.gov.br/Pareceres_ASC/Pareceres_de_2001/pdf/parecer_51_01.pdf

Tribunais Superiores, do STF e do CNJ é de apenas dois anos.

Contudo, assim como no caso do inciso II, essa norma deve ser interpretada como relativa a, apenas, atos administrativos que dependam, apenas, da deliberação do titular do Poder, e não a leis em sentido formal e material.

No entanto, por se tratar de disposição inovadora, ainda não há manifestação do Poder Judiciário quanto a sua validade e extensão. Interpretação teleológica da norma induz a considerar-se que, com efeito, ela se direciona apenas aos que disputam mandatos eletivos, sujeitos ao escrutínio universal, como é o caso das autoridades que se sujeitam ao art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997 (“Lei Eleitoral”) que estabelece vedações à conduta dos agentes políticos com vistas a preservar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Segundo o art. 73, VIII da referida Lei:

“Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

.....

VIII – fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.”

O dispositivo impede que, a partir de 180 dias antes da eleição, o Chefe do Poder Executivo adote qualquer medida para conceder, aos servidores públicos da respectiva esfera de Governo, revisão geral da remuneração em percentual superior ao da inflação “**ao longo do ano da eleição**”. Assim, a norma impediria que, a fim de fraudar a vedação, o mandatário em final de mandato concedesse reajuste com efeitos em data posterior ao período daquela vedação.

Já a limitação limitação do **inciso IV** é taxativa, e sobrepõe-se à limitação do inciso III.

Ela **impede a própria aprovação, edição ou sanção de “norma legal”** que promova reajuste de qualquer natureza, inclusive “alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público”, quando resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato **do titular do Poder Executivo**; ou “resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo”.

Passa a ser, assim, determinante o mandato **do titular do Poder Executivo**, e como a norma a ele também se dirige, ela tornaria “nulo de pleno

direito” a sanção da norma, ou até mesmo a eventual de derrubada de veto pelo Poder Legislativo.

Apesar de seu caráter invasivo, presente a inconstitucionalidade por se tratar de normas que interferem no exercício de capacidades políticas dos Poderes Legislativo, a quem cabe aprovar as Leis, e do Poder Executivo, a quem cabe sancionar ou vetar as leis aprovadas, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 6525, em 15 de março de 2021, Relator o Min. Alexandre de Moraes, considerou válida a norma, sem aprofundar o seu exame, a pretexto de que a nova redação dada ao art. 21 da LRF “**reforça a necessidade de uma gestão fiscal transparente e planejada, impedindo que atos que atentem contra a responsabilidade fiscal sejam transferidos para o próximo gestor, principalmente quando em jogo despesas com pessoal**”.

Assim, no atual contexto, não será possível que eventual lei que promova reestruturação remuneratória em qualquer dos Poderes tenha parcelas a serem implementadas em períodos posteriores a 2022.

Dessa forma, observadas as demais limitações fiscais e orçamentárias, uma eventual equiparação remuneratória entre Técnicos e Analistas Judiciários não poderia ser implementada “gradualmente”, com previsão, na lei aprovada até o final do atual mandato presidencial, de parcelas a serem implementadas em 2023, 2024 ou 2025, por exemplo.

A norma que viesse a ser aprovada, concedendo qualquer espécie de reajuste, visando a essa equiparação, teria que ter aplicação em **parcela única**, em 2022, respeitadas as demais limitações.

Caso viesse a ser adotada essa espécie de medida, ela implicaria em reajuste, imediato, da ordem de 64%, com elevado impacto fiscal, dada a predominância de servidores ocupantes de cargos de Técnico Judiciário no quadro de pessoal dos Tribunais².

O inciso V, note-se, permite a reestruturação de carreiras **que não implique aumento da despesa**; nesse caso, **não se aplica** o disposto no inciso IV, por não implicar em gasto adicional. E qualquer reestruturação que implique *aumento da despesa* estará, por outro lado, contemplada pela autorização do inciso IV, desde que observada a previsão orçamentária ali

² Considerando-se que a força de trabalho total de servidores ativos da Justiça Federal, segundo o Relatório Judiciário em Números, é da ordem de 82.000 servidores ativos, e a presença de 70% de servidores de nível médio, seriam afetados pela medida em torno de 56.000 servidores ativos, sem considerar aposentados e pensionistas, que também fariam jus à reclassificação pretendida. Fazem jus a essa garantia os servidores admitidos até 31.12.2003, e que tenham se aposentado pelas regras do Regime Próprio de Previdência, e não tenham optado pela adesão ao regime de previdência complementar (Funpresp-Jud).

prevista. Nesse caso, uma alteração legal que implicasse, apenas, na alteração do nível ou da classificação dos cargos, não enfrentariam limitação temporal, nem as restrições fixadas pela LDO 2022.

Conclusão

Assim, em vista do exposto, conclui-se que:

- a) A eventual alteração de nível do cargo de Técnico Judiciário não requer, de imediato, elevação de valores de remuneração;
- b) A eventual alteração de nível do cargo de Técnico Judiciário não assegura, igualmente, que reestruturação remuneratória deva assegurar equiparação remuneratória com os cargos de Analista Judiciário, em vista do disposto no art. 39, § 1º da CF;
- c) Em 2022, podem ser promovidas reestruturação de carreiras do Poder Judiciário com ou sem aumento de despesa;
- d) Caso não haja aumento de despesa, a alteração do nível de ingresso do cargo de Técnico Judiciário não se sujeita à necessidade de previsão específica no Anexo da Lei Orçamentária Anual para 2023.
- e) A parificação plena entre Técnicos e Analistas implicaria em reajuste total da ordem de, pelo menos, 64% para os servidores de nível médio, caso respeitada a posição atual nas tabelas de vencimento;
- f) A parificação, total ou parcial, caso concedida, é extensiva, obrigatoriamente, aos servidores admitidos anteriormente à EC 41/03, já aposentados, e a seus pensionistas, e que não aderiram ao regime de previdência complementar;
- g) Qualquer aumento da despesa deverá observar os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, e o teto de despesas dos art. 107 e 109 do ADCT (EC 95/16 e EC 106/21);
- h) Havendo aumento de despesa, a dotação orçamentária para cobrir o acréscimo deverá ser mensurada e incluída no Anexo da LOA para 2022, a ser enviada ao Congresso em 31 de agosto de 2021;
- i) Só é possível, em 2022, sob pena de nulidade, a concessão de reajuste a ser implementado em uma única parcela, vedada a previsão de parcelas a serem aplicadas após o término do atual mandato presidencial.

Em 18 de agosto de 2021.

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS

Consultor Legislativo
Advogado – OAB RS 26485 e OAB DF 49777
Professor Colaborador da EBAPE/FGV

Sócio da Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ENAP)
Mestre em Administração e
Doutor em Ciências Sociais/Estudos Comparados (UnB)