22/08/2022 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.947 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR	: **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
ADV.(A/S)	: FABIO DE OLIVEIRA CAMILLO
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MINISTROS E CONSELHEIROS SUBSTITUTOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - AUDICON
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICIPIOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DO MINISTERIO PUBLICO DE CONTAS - AMPCON
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: JOAO MARCOS FONSECA DE MELO

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUDITOR DE TRIBUNAL DE CONTAS. REMUNERAÇÃO DE AUDITOR DO TRIBUNAL DE CONTAS NO DESEMPENHO DA FUNÇÃO DE CONSELHEIRO.

1. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna norma estadual, ao argumento de que estabelece equiparação remuneratória de Auditores do Tribunal de Contas Estadual com Conselheiros e com membros do Poder Judiciário local.

2. Não estabelece equiparação remuneratória

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CC2C-365F-1809-AC02 e senha EBE9-58EB-60D9-EA9E

inconstitucional a norma que autoriza o auditor de contas a receber os mesmos vencimentos e vantagens do conselheiro, quando estiver atuando em sua substituição. Por se tratar do exercício temporário das mesmas funções, admite-se o pagamento da mesma remuneração, por critério de isonomia.

3. Igualmente, não há inconstitucionalidade na norma que estabelece que auditores de contas, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, devem receber os mesmos vencimentos de juízes de direito de entrância final. O art. 73, § 4º, da CF estabelece que, no exercício das demais atribuições da judicatura, o auditor terá as mesmas garantias de juiz do Tribunal Regional Federal, norma que deve ser aplicada por simetria aos Estados (art. 75 da CF). A manutenção do mesmo padrão remuneratório de magistrados é uma garantia de independência e imparcialidade no exercício da judicatura de contas.

4. Improcedência do pedido.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, por unanimidade de votos, em julgar improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 80, § 5º, da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul e do art. 15 da Lei Complementar estadual nº 160/2012, do mesmo ente federativo, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 12 a 19 de agosto de 2022.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO** - Relator

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CC2C-365F-1809-AC02 e senha EBE9-58EB-60D9-EA9E

21/06/2022 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.947 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR	: **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
ADV.(A/S)	: FABIO DE OLIVEIRA CAMILLO
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MINISTROS E CONSELHEIROS SUBSTITUTOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - AUDICON
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICIPIOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DO MINISTERIO PUBLICO DE CONTAS - AMPCON
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: JOAO MARCOS FONSECA DE MELO

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra o art. 80, § 5º, da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, e o art. 15 da Lei Complementar estadual nº 160/2012, do mesmo ente federativo, ao argumento de que promovem espécie de vinculação

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8559-C2DD-B481-A591 e senha B31B-496B-A846-CE0E

remuneratória entre Auditores do Tribunal de Contas, Conselheiros e membros do Poder Judiciário local. Confira-se o teor dos dispositivos impugnados:

> Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul
>
> "Art. 80. O Tribunal de Contas do Estado, integrado por sete Conselheiros, tem sede na Capital, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território estadual, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 114.
>
> [...]
>
> §5º Os Auditores, quando em substituição a Conselheiros, terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, **vencimentos e vantagens** dos titulares e quando no exercício das demais atribuições estabelecidas em lei, as dos magistrados de nível imediatamente inferior ao do adotado para os Conselheiros.
>
> LC nº 160/2012 do Estado do Mato Grosso do Sul
>
> Art. 15. A equiparação de **vencimentos e de vantagens** financeiras atribuíveis ao Auditor, quando em substituição a Conselheiro, conforme o disposto no art. 80, § 5º, primeira parte, da Constituição Estadual, somente deverá ser reconhecida se o período de substituição for igual ou superior a trinta dias."

2. O requerente sustenta que os dispositivos impugnados, ao permitirem que o auditor tenha os mesmos vencimentos e vantagens de um conselheiro quando em sua substituição, ou de um membro da magistratura, quando no exercício das demais atribuições estabelecidas em lei, promoveriam vinculação remuneratória vedada expressamente pela Constituição. Argumenta que os artigos questionados, ao se referirem a "vantagens e vencimentos", extrapolou o que estabelece a Constituição Federal sobre o tema, ferindo o princípio da simetria, por se afastar do modelo federal de organização. Aponta, assim, violação ao art. 18, *caput* (autonomia dos entes federados); ao art. 25, *capu*t (princípio da

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8559-C2DD-B481-A591 e senha B31B-496B-A846-CE0E

simetria na organização dos estados-membros); ao art. 37, *caput* (princípio da legalidade) e incisos X (reserva de lei formal específica para fixação de remuneração de agentes públicos) e XIII (vedação à vinculação remuneratória); e aos arts. 73, § 4º, e 75 (modelo federal de prerrogativas do auditor do Tribunal de Contas da União), todos da Constituição Federal.

3. Ao final, requer a concessão da medida cautelar para suspender os artigos impugnados, uma vez que a plausibilidade jurídica do pedido decorreria dos argumentos apresentados na inicial e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e o perigo da demora diria respeito ao impacto financeiro decorrente da continuidade dos pagamentos indevidos realizados em favor dos auditores estaduais, situação que ganharia contornos mais graves diante da pandemia instalada pela COVID-19.

4. Em 06.08.2021, adotei o rito previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/1999, de modo a permitir a célere e definitiva resolução da questão, solicitando informações ao Presidente do Tribunal de Contas da União, ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, ao Presidente da Assembleia Legislativa sul mato-grossense e ao Governador do Estado do Mato Grosso do Sul, além de conceder a vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República.

5. Em informações, o Governador do Estado do Mato Grosso do Sul defende a constitucionalidade dos dispositivos impugnados. Argumenta que a equiparação do auditor com conselheiro não gera vinculação remuneratória, visto que se trata de situação excepcional e transitória. Além disso, sustenta que o texto estadual apenas detalhou os termos da Constituição Federal, situação que representa pleno respeito aos princípios da simetria e da autonomia federativa. Sugere, ainda, que a petição partiria da premissa equivocada de que o argumento de vinculação remuneratória diria respeito à carreira de auditores de

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8559-C2DD-B481-A591 e senha B31B-496B-A846-CE0E

controle externo (com grande número de integrantes), em comparação com três auditores substitutos de conselheiro.

6. O Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul se manifestou pela improcedência do pedido. Alega que há distinção entre os cargos de auditores substitutos de conselheiro e o de auditor de controle externo e que sua regulamentação segue as diretrizes estabelecidas pela LOMAN. Conclui que os dispositivos atacados traduzem escalonamento dos subsídios no âmbito do TCE/MS, que não subvertem a Constituição Federal, de forma que coube à Constituição estadual estabelecer a adequada fixação dos subsídios dos integrantes (titulares e substitutos), nos mesmos moldes estabelecidos para os membros do Poder Judiciário, de forma escalonada (doc. 18).

7. O Tribunal de Contas da União (TCU) apresentou parecer em que analisa os termos da Constituição Federal com relação ao tema para concluir que, no modelo federal, os auditores (ministros-substitutos) do TCU, quando em substituição, fazem jus à mesma retribuição pecuniária (subsídio) dos titulares e, quando no exercício das demais atribuição da judicatura, à de juiz de Tribunal Regional Federal.

8. A Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul afirma que não há urgência para a concessão da medida cautelar, pois a lei está em vigor há nove anos. No mérito, alega que não há inconstitucionalidade formal ou material, tendo em vista que o legislador estadual observou a disciplina da Constituição Federal e atuou dentro da margem de liberdade conferida ao parlamento local. Ao final, requer subsidiariamente a modulação dos efeitos de eventual declaração de inconstitucionalidade para após o seu trânsito em julgado.

9. A Advocacia-Geral da União se manifestou pela procedência parcial do pedido formulado pelo autor. Aduz que os vencimentos e vantagens a que o Auditor faz jus quando em substituição

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8559-C2DD-B481-A591 e senha B31B-496B-A846-CE0E

ao conselheiro não configura espécie de vinculação remuneratória, por ser uma situação específica e transitória. Quanto à segunda parte do art. 80, § 5º, da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, que autoriza o Auditor a receber os mesmos vencimentos e vantagens dos magistrados de nível imediatamente inferior ao do adotado para os conselheiros quando no exercício das demais atribuições estabelecidas em lei, entende que se está diante de equiparação remuneratória entre membros de carreiras distintas e com efeitos remuneratórias automáticos, situação que foge aos termos da Constituição Federal.

10. A Procuradoria-Geral da República reitera os fundamentos apresentados na petição inicial e se manifesta pelo conhecimento da ação e pela procedência do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade da expressão vencimentos e vantagens, contida no art. 80, § 5º, da Constituição do Estado de Mato Grosso, e do art. 15 da Lei Complementar 160/2012 daquela unidade federada.

11. Deferi o ingresso Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas do Brasil (AUDICON), da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), da Associação Brasileira de Tribunais de Contas nos Municípios (ABRACOM), da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON) e da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo nos Tribunais de Contas no Brasil (ANTC) na qualidade de *amici curiae*.

12. É o relatório.

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8559-C2DD-B481-A591 e senha B31B-496B-A846-CE0E

21/06/2022 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.947 MATO GROSSO DO SUL

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Discute-se na presente ação a constitucionalidade da expressão "vencimentos e vantagens" constante do art. 80, § 5º, da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, bem como do art. 15 da Lei Complementar estadual nº 160/2012. A questão diz respeito à existência de vinculação remuneratória vedada pela Constituição em duas hipóteses: (i) quando auditores do TCE atuam em substituição a um conselheiro e, por isso, percebem os mesmos vencimentos e vantagens; e (ii) quando os auditores do TCE exercem as demais atribuições estabelecidas em lei e, por isso, percebem os mesmos vencimentos e vantagens de magistrados de nível imediatamente inferior ao do adotado para os conselheiros.

2. O pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade deve ser julgado improcedente. No primeiro caso, por se tratar do exercício temporário das mesmas funções, admite-se o pagamento da mesma remuneração, por critério de isonomia. No segundo caso, a previsão de identidade entre os vencimentos de auditores e juízes de direito de entrância final encontra-se de acordo com o disposto nos arts. 73, § 4º, e 75 da CF.

I. A CARREIRA DE AUDITOR DO TCE

3. Inicialmente, considero relevante registrar que a carreira de auditor de Tribunal de Contas Estadual (conselheiro-substituto) possui contornos próprios e não se confunde com a carreira dos servidores do tribunal que auxiliam na atividade de controle externo (por vezes

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CC01-02D1-8DF9-25D0 e senha 81D8-6D1D-8916-49FD

chamado de auditor de controle externo). Essa distinção foi abordada nas informações prestadas nos autos e constitui uma premissa de fato relevante para a solução do caso.

4. Os auditores dos tribunais de contas estaduais prestam concurso específico para o exercício de atribuições relacionadas ao julgamento das contas públicas. A eles cabe presidir a instrução de processos e relatá-los, assim como propor decisões a serem submetidas ao colegiado. Na ausência dos conselheiros do TCE, os auditores atuam em sua substituição. Eles exercem, efetiva ou potencialmente, as mesmas funções.

5. No âmbito federal, os auditores são denominados ministros-substitutos e a carreira possui previsão expressa na Constituição Federal. De acordo com o art. 73 da CF, o Tribunal de Contas da União – TCU é composto: (i) por nove ministros, que são nomeados pelo Presidente da República e pelo Senado Federal e (ii) por auditores, que podem atuar "em substituição aos ministros" ou "no exercício das demais funções da judicatura". De acordo com a Lei nº 8.443/1992, a Lei Orgânica do TCU, o tribunal possuirá três auditores. Confiram-se, respectivamente, o art. 73, *caput*, §§2º e 4º, da CF e os arts. 77 e seguintes da Lei nº 8.443/1992:

> <u>Constituição Federal</u>
>
> "Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.
>
> [...]
>
> § 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:
>
> I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CC01-02D1-8DF9-25D0 e senha 81D8-6D1D-8916-49FD

em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

[...]

§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal."

Lei nº 8.443/1992

"Capítulo V

Auditores

Art. 77. Os auditores, em número de três, serão nomeados pelo Presidente da República, dentre os cidadãos que satisfaçam os requisitos exigidos para o cargo de ministro do Tribunal de Contas da União, mediante concurso público de provas e títulos, observada a ordem de classificação.

Parágrafo único. A comprovação do efetivo exercício por mais de dez anos de cargo da carreira de controle externo do quadro de pessoal da secretaria do Tribunal constitui título computável para efeito do concurso a que se refere o caput deste artigo.

Art. 78. (Vetado)

Parágrafo único. O auditor, quando não convocado para substituir ministro, presidirá à instrução dos processos que lhe forem distribuídos, relatando-os com proposta de decisão a ser votada pelos integrantes do Plenário ou da Câmara para a qual estiver designado.

Art. 79. O auditor, depois de empossado, só perderá o cargo por sentença judicial transitada em julgado.

Parágrafo único. Aplicam-se ao auditor as vedações e restrições previstas nos arts. 74 e 76 desta Lei."

6. O sistema, portanto, funciona da seguinte maneira: em

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CC01-02D1-8DF9-25D0 e senha 81D8-6D1D-8916-49FD

regra, o tribunal é composto por ministros que são nomeados politicamente e, nos casos em que por algum motivo o colegiado não esteja completo, os auditores atuam como substitutos dos ministros. Além disso, entre os ministros que são indicados pelo Presidente da República, uma parcela deve ser necessariamente oriunda da carreira dos auditores.

7. A carreira dos auditores, nesse sentido, em nada se confunde com as carreiras dos servidores dos Tribunais de Contas que, no caso do TCU, compõem a sua Secretaria. Trata-se do Quadro de Pessoal da Secretaria do TCU, composto por analistas, técnicos e auxiliares de controle externo. Com relação a esses, são prestados outros concursos públicos e as carreiras são substancialmente maiores do que a carreira de auditor (que, no caso do TCU, é chamado de ministro-substituto).

8. O TCU, em suas informações, deixa clara a **identidade de funções** entre ministros e seus substitutos:

> "21. No entanto, os ministros-substitutos não desempenham função de instrução de processos. Essa é uma atribuição dos auditores federais de controle externo. As funções dos ministros-substitutos são as mesmas dos ministros. Não todas, mas as mesmas, dentro do que a Constituição denomina de judicatura de contas. Os ministros-substitutos não exercem nenhuma função que não seja exercida pelos ministros. Não instruem processos, não realizam auditorias.
>
> 22. A correspondência entre os cargos ministro/ministro-substituto é assemelhada àquela existente entre juiz titular/juiz substituto. O que fazem os ministros substitutos: presidem e relatam os processos, discutem, debatem nos colegiados e votam, quando em substituição - por necessidade de quórum ou para desempatar certas votações.
>
> 23. Os ministros-substitutos atuam permanentemente exercendo as mesmas funções da judicatura de contas somente exercidas por eles e os ministros: presidem a instrução de processos, são relatores naturais de processos de órgãos e

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CC01-02D1-8DF9-25D0 e senha 81D8-6D1D-8916-49FD

> ministérios a eles vinculados, autorizam auditorias, determinam inspeções, diligências, citações (das mais diversas autoridades), decidem monocraticamente, a exemplo da expedição de medidas cautelares sobre licitações e execução de contratos.
>
> 24. Exercem, pois, as mesmas funções dentro da judicatura de contas, expressão da Constituição. Em ambos os cargos, são exercidas as mesmas funções e unicamente as funções de judicatura de contas, mas jamais as funções de instrução de processos e execução de auditorias, atribuição dos auditores federais de controle externo."

9. Essa é uma premissa relevante para a solução do presente caso. A relação entre ministros e ministros-substitutos do TCU é a mesma travada entre auditores e conselheiros dos TCEs. Os auditores exercem as mesmas funções dos conselheiros, ainda que nem sempre exerçam todas elas (isso somente ocorre em caso de substituição).

II. O REGIME JURÍDICO DOS MINISTROS E AUDITORES DO TCU NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

10. A Constituição Federal definiu o regime jurídico do Tribunal de Contas da União nos arts. 71 e seguintes. Para os fins da presente ação, é importante destacar as normas específicas estabelecidas para os ministros e auditores do TCU que dizem respeito à aproximação com as funções da magistratura.

11. De acordo com o § 3º do art. 73, da CF, os Ministros do TCU terão as mesmas prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. Trata-se, aqui, de uma exceção prevista constitucionalmente à regra geral de vedação à vinculação remuneratória prevista no art. 37, XIII, CF. Confira-se o teor do dispositivo:

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CC01-02D1-8DF9-25D0 e senha 81D8-6D1D-8916-49FD

> Art. 73. [...] § 3° Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

12. Já com relação aos auditores do TCU, de acordo com o § 4º do art. 73, da CF, os auditores do TCU terão as mesmas garantias e impedimentos dos conselheiros, quando em sua substituição, e as de juiz do Tribunal Regional Federal, quando do exercício das demais funções da judicatura. Como bem salientado nas informações do TCU, o dispositivo reconhece que os auditores exercem funções da judicatura e lhes estende as mesmas garantias, quais sejam: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Confira-se novamente o seu teor:

> "Art. 73. [...] § 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal."

13. Por fim, o art. 75 da CF estabelece regra de simetria, ao prever que as normas que disciplinam o TCU se aplicam, no que couber, à organização dos tribunais de contas estaduais. Confira-se:

> "Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.
>
> Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros."

14. Fixadas essas premissas, passo a analisar os argumentos veiculados pelo autor.

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CC01-02D1-8DF9-25D0 e senha 81D8-6D1D-8916-49FD

III. A VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL À VINCULAÇÃO REMUNERATÓRIA DE CARREIRAS DISTINTAS

15. O argumento veiculado pelo autor é que esse é um caso de vinculação remuneratória vedado pela Constituição. A fim de solucionar a controvérsia, é preciso definir os contornos do regime de remuneração dos servidores, bem como o alcance da vedação à vinculação remuneratória.

16. O constituinte garantiu a isonomia entre os servidores públicos, ao determinar que a fixação de remunerações e vencimentos não deve ser feita de forma aleatória, mas, sim, considerando a natureza, o grau de responsabilidade, a complexidade dos cargos componentes cada carreira, assim como os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos, conforme o disposto no art. 39, § 1º, I, II e II, da CF. Nesse sentido, a Constituição determina critérios para a fixação de vencimentos de servidores públicos de maneira isonômica.

17. Por outro lado, a despeito dessa isonomia, a Constituição, em seu art. 37, XIII, com redação determinada pela EC nº 19/1998, vedou a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Com esse dispositivo, o constituinte buscou impedir a realização de reajustes automáticos de vencimentos com a vinculação remuneratória entre cargos. Em outros termos, a norma visa a evitar que o aumento remuneratório concedido aos ocupantes de determinado cargo público seja estendido a servidores pertencentes a quadros ou carreiras diversos, gerando, com isso, impactos financeiros não previstos ou desejados pela Administração Pública, sem que haja lei específica para tanto. Confira-se o teor do art. 37, XIII, da CF:

> "Art. 37. [...]
>
> XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração pessoal

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CC01-02D1-8DF9-25D0 e senha 81D8-6D1D-8916-49FD

> do serviço público;"

18. A distinção entre *isonomia* e vinculação remuneratória é bem captada por José Afonso da Silva. De acordo com o autor, a isonomia é a igualdade de espécies remuneratórias entre cargos de atribuições iguais ou assemelhados, enquanto a *paridade* é um tipo especial de isonomia, que designa a igualdade de vencimentos atribuídos a cargos de atribuições iguais ou assemelhadas pertencentes a quadros de poderes diversos. De outro lado, a *vinculação* estabelece uma relação vertical entre cargos de maior retribuição pecuniária com outros de menor retribuição, de forma que o aumento concedido ao cargo paradigma traga reflexo automático para os demais situados em nível inferior. Já a *equiparação*, por sua vez, estabelece uma relação horizontal, de igualação remuneratória entre cargos ontologicamente desiguais. De acordo com o autor, o tratamento conferido aos dois primeiros deve ser absolutamente distinto dos dois últimos:

> "Os regimes jurídicos desses institutos são, por isso mesmo, diametralmente opostos. A isonomia, em qualquer de suas formas, incluída nela a paridade, é garantia constitucional de um direito do funcionário, ao passo que a vinculação e a equiparação de cargos, empregos ou funções, para efeito de remuneração, são vedadas pelo art. 37, XIII. É isso que o texto quer dizer na sua redação defeituosa. De fato, o dispositivo veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, quando, na verdade, o que se veda é a vinculação ou equiparação de cargos, empregos ou funções para efeitos de remuneração. E assim é que deve entender-se o dispositivo"[1].

19. O que se pretende evitar, nos casos constitucionalmente vedados, é o aumento automático de vencimentos, numa espécie de efeito cascata. Luciano Araújo Ferraz registra que "as vinculações e equiparações, conquanto conceitualmente distintas, produzem o mesmo

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CC01-02D1-8DF9-25D0 e senha 81D8-6D1D-8916-49FD

efeito prático: o aumento remuneratório, por via reflexa, de determinados grupos de agentes públicos, pelo fato de outros agentes (hierarquicamente superiores ou com status equivalente na estrutura estatal) terem sido beneficiados pelo acréscimo pecuniário"[2].

20. Nessa linha, registro que o STF tem reconhecido, reiteradamente, a inconstitucionalidade de normas que promovem a vinculação e a equiparação remuneratória entre servidores públicos de carreiras distintas. Nesse sentido, confiram-se os seguintes precedentes:

> [...] SUBSÍDIOS – DEFENSORIA PÚBLICA E PROCURADOR DO ESTADO – VINCULAÇÃO PERCENTUAL AO QUE PERCEBIDO POR MINISTRO DO SUPREMO – INCONSTITUCIONALIDADE.
>
> Conforme reiterados pronunciamentos deste Tribunal, **descabe vincular subsídios de agentes públicos, ainda que a partir de certa percentagem, ao que percebido por Ministro do Supremo** – precedentes.
>
> (ADI 4.667, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno – grifou-se)

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRATIVO. ART. 10 DA LEI PARAENSE N. 6.873/2006, PELO QUAL SE ESTABELECE QUE "OS SERVIDORES OCUPANTES DAS FUNÇÕES DE CARÁTER PERMANENTE DE PROCURADOR, ADVOGADO, ASSISTENTE JURÍDICO E DE CARGOS EFETIVOS DE TÉCNICO DE NÍVEL SUPERIOR – ADVOGADO NAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL FARÃO JUS AO VENCIMENTO INICIAL DA CARREIRA DE PROCURADOR AUTÁRQUICO. **PROIBIÇÃO DE VINCULAÇÃO E EQUIPARAÇÃO ENTRE REMUNERAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS. VEDAÇÃO DO INC. XIII DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES**. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CC01-02D1-8DF9-25D0 e senha 81D8-6D1D-8916-49FD

INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO "DE CARGOS EFETIVOS DE TÉCNICO DE NÍVEL SUPERIOR – ADVOGADO", DO ART. 10 DA LEI PARAENSE N. 6.873/2006

(ADI 4.345, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno – grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. ART. 47, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. ADITAMENTO À INICIAL. ANEXO IX, REFERIDO NOS ARTS. 1º E 2º DA LEI ESTADUAL Nº 10.558/2007. DETERMINAÇÃO AO LEGISLADOR DE OBSERVÂNCIA DE ISONOMIA REMUNERATÓRIA ENTRE POLICIAIS CIVIS E POLICIAIS MILITARES. BURLA À INICIATIVA LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO, INVIÁVEL INCLUSIVE NO EXERCÍCIO DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR AFRONTA AO ART. 61, § 1º, II, "A". VINCULAÇÃO ENTRE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS VEDADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, POR VIOLAÇÃO DO ART. 37, XIII. CONFIGURAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE NA MERA AUTORIZAÇÃO AO LEGISLADOR PARA EDITAR LEI QUE ESTABELEÇA A VINCULAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO DO PEDIDO FORMULADO NO ADITAMENTO, POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO (ART. 3º, I, DA LEI Nº 9.868/99). (...) **3. A norma da Constituição Estadual que determina ao legislador a observância da isonomia na remuneração entre as carreiras de policiais civis e policiais militares viola a proibição de vinculação entre espécies remuneratórias consagrada no art. 37, XIII, da Constituição Federal, tendo em vista a dessemelhança entre as atribuições dos cargos e as organizações das carreiras e a impossibilidade de o constituinte estadual atribuir ao legislador a competência para legislar em desacordo com a Constituição da República.** Precedente: ADI 761, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 30.09.1993. 4. Pedido julgado procedente, para declaração de

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CC01-02D1-8DF9-25D0 e senha 81D8-6D1D-8916-49FD

> inconstitucionalidade do art. 47, caput, da Constituição do Estado da Bahia. Pedido de declaração de inconstitucionalidade do Anexo IX, referido nos arts. 1º e 2º, da Lei Estadual nº 10.558/07, também do Estado da Bahia, em virtude da ausência de apresentação dos fundamentos para o pedido, restando desatendido o art. 3º, I, da Lei nº 9.868/99, especificamente quanto a este ponto
>
> (ADI 3.777, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno – grifou-se)

21. Portanto, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal, a Constituição veda a vinculação remuneratória entre carreiras distintas.

IV. CONSTITUCIONALIDADE DO RECEBIMENTO, PELOS AUDITORES DO TCE, DOS MESMOS VENCIMENTOS E VANTAGENS DE CONSELHEIROS, QUANDO ATUAREM EM SUA SUBSTITUIÇÃO

22. O art. 80, § 4º, da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul e o art. 15 da Lei Complementar estadual nº 160/2012 estabelecem, em favor dos Auditores, a concessão de vantagens e vencimentos idênticos aos do Conselheiro do Tribunal de Contas estadual, nas hipóteses de substituição, por período igual ou superior a 30 (trinta) dias.

23. Aqui, vale a regra da isonomia, pois nos casos de substituição os auditores exercem rigorosamente as mesmas funções dos conselheiros. Não seria justo que percebessem uma remuneração inferior pelo exercício da mesma atribuição, na linha do art. 39, § 1º, da CF.

24. Além disso, trata-se de disciplina de situação pontual e de natureza transitória. Não há, nessa hipótese, o aumento remuneratório de toda a carreira de auditores. Eventual incremento na remuneração dos conselheiros não conduz ao automático acréscimo de vencimentos de todos os auditores, pois somente aqueles que estão em substituição perceberão os mesmos valores.

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CC01-02D1-8DF9-25D0 e senha 81D8-6D1D-8916-49FD

25. É preciso acrescentar que a norma impugnada não cria qualquer estrutura no Tribunal de Contas estadual sem observar a simetria com o Tribunal de Contas da União, tendo em vista que tal dispositivo somente regula uma situação específica, de caráter excepcional e transitório. É dizer, a regra constante da Constituição estadual não tem o condão de produzir qualquer forma de incorporação remuneratória definitiva e tampouco aumento remuneratório da categoria dos auditores do TCE.

26. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou pela possibilidade de auditores receberem os mesmos vencimentos e vantagens de conselheiro, quando em sua substituição. Nesse sentido, confiram-se os seguintes julgados:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – **CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS (ART. 44, PARÁGRAFO ÚNICO) – ADCT ESTADUAL (ARTS. 38 E 46) – AUDITOR DO TRIBUNAL DE CONTAS LOCAL – OUTORGA DOS MESMOS VENCIMENTOS E VANTAGENS CONCEDIDOS A JUIZ DE DIREITO DA COMARCA DA CAPITAL, QUANDO O AUDITOR SE ACHAR NO EXERCÍCIO DAS ATRIBUIÇÕES DE SEU CARGO – EQUIPARAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE VEDADA – POSSIBILIDADE RECONHECIDA SOMENTE QUANDO O AUDITOR ESTIVER EM SUBSTITUIÇÃO A CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS – HIPÓTESE EM QUE ASSISTIRÁ, AO AUDITOR, O DIREITO DE RECEBER, POR EFEITO DA SUBSTITUIÇÃO, A REMUNERAÇÃO DEVIDA AO CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS (...)** AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. O PODER CONSTITUINTE OUTORGADO AOS ESTADOS-MEMBROS SOFRE A LIMITAÇÕES JURÍDICAS IMPOSTAS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. (...)

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CC01-02D1-8DF9-25D0 e senha 81D8-6D1D-8916-49FD

- Voto do Min. Celso de Mello (Relator):

"Não obstante todas essas considerações, entendo que o preceito normativo em causa não se expõe à censura pretendida pela douta Procuradoria-Geral da República, desde que a regra em questão – consagrando um direito proclamado por todos os estatutos funcionais – limite-se, em sua aplicabilidade, **à hipótese extraordinária de substituição do Conselheiro do Tribunal de Contas estadual pelo Auditor, pois este, ao substituir membro integrante da Corte de Contas – e precisamente por efeito dessa própria substituição – terá direito aos mesmos vencimentos e vantagens que assistem, ordinariamente, ao titular.** Trata-se, na realidade, de uma consequência da ordem jurídico-financeira que decorre, naturalmente, do concreto exercício da função de substituição.

(ADI 507, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno – grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Parágrafo 2º, do art. 74 (equiparação dos auditores, quando em substituição, a Conselheiros), inciso XX, do art. 53, e inciso XIV, do art. 95 (informações solicitadas pela Assembleia Legislativa, a serem prestadas pelo Presidente do Tribunal de Justiça), da Constituição do Rio Grande do Sul.

Medida Cautelar. Indeferimento quanto à primeira disposição. Concessão quanto as demais, em face da relevância do pedido e diante da possibilidade de conflito entre Poderes do Estado.

Voto do Min. Paulo Brossard (Relator):

"Não vejo que prejuízo possa trazer ao erário estadual os dispositivos acoimados de inconstitucionais. **Quando alguém venha a substituir o Conselheiro do Tribunal de Contas, nas suas funções, tem o direito de receber os mesmos vencimentos e vantagens desse cargo. Isto decorre da natureza do instituo da substituição: que o substituo receba os mesmos vencimentos e vantagens do cargo do substituído**".

(ADI 134-MC, Rel. Min. Paulo Brossard)

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CC01-02D1-8DF9-25D0 e senha 81D8-6D1D-8916-49FD

27. Portanto, os dispositivos questionados, ao versarem especificamente sobre a hipótese de substituição, não trazem qualquer violação ao texto constitucional, ou mesmo ao princípio da simetria entre o modelo estadual e federal da Corte de Contas.

V. CONSTITUCIONALIDADE DA PERCEPÇÃO, PELOS AUDITORES, DA MESMA REMUNERAÇÃO DE JUÍZES DE ENTRÂNCIA FINAL QUANDO NÃO ESTIVEREM EM SUBSTITUIÇÃO

28. O art. 80, § 5º, da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, em sua segunda parte, prevê que os auditores fazem jus à remuneração dos magistrados de nível imediatamente inferior ao do adotado para os conselheiros nos casos em que não estiverem atuando em substituição.

29. Aqui também não se está diante de hipótese de vinculação remuneratória vedada pela Constituição, devido às peculiaridades da carreira do auditor do tribunal de contas. Como se viu anteriormente, essa carreira possui tratamento constitucional específico. O art. 73, § 4º da CF prevê que os auditores do TCU terão as mesmas garantias de juiz de Tribunal Regional Federal e o art. 75 da CF prevê regra de simetria para os tribunais de contas estaduais.

30. Por mais que o art. 73, § 4º da CF não mencione expressamente que os auditores perceberão os mesmos vencimentos, e diga apenas que terão as mesmas garantias de juiz de Tribunal Regional Federal, não se deve afastar a possibilidade de paridade remuneratória nessa hipótese. O argumento do Procurador-Geral da República se baseia justamente na ausência do termo vencimentos nesse dispositivo, mas a interpretação sugerida na petição inicial não deve ser acolhida. Isso porque a percepção da mesma remuneração de magistrados é antes de tudo uma garantia de independência no exercício da judicatura de contas.

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CC01-02D1-8DF9-25D0 e senha 81D8-6D1D-8916-49FD

31. O ponto é abordado nas informações do TCU, que esclarece que na sua estrutura os auditores (ministros-substitutos) têm direito ao mesmo patamar remuneratório dos juízes de TRF (desembargadores federais), cujo subsídio é 5 pontos percentuais inferior ao de ministros do STJ, paradigma remuneratório dos ministros do TCU. O tribunal também chama a atenção para o fato de que remuneração compatível com as responsabilidades do cargo é garantia essencial para o desempenho independente da função, especialmente tratando-se de membros dos tribunais de contas (ministros e ministros-substitutos), particularmente expostos a pressões e a retaliações na defesa do erário público. Destaque-se, nesse sentido, o seguinte trecho da manifestação:

> "(...) 5. A ausência, no § 4º do art. 73 da Constituição Federal, de termos e expressões que constam do § 3º não significa tratamento diferenciado entre ministros e ministros-substitutos.
>
> 6. O termo "garantias" presente no § 4º do art. 73 da Constituição Federal, se interpretado estritamente, torna inútil a distinção estabelecida pelo próprio dispositivo entre as garantias do auditor quando em substituição e quando no exercício das demais atribuições da judicatura, pois as garantias da magistratura, estritamente consideradas – vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio (art. 95 da CF) –, são as mesmas para ministros do STJ e para juízes de TRF.
>
> 7. É princípio básico hermenêutico que da interpretação não deve resultar norma sem razão de ser. O termo "garantias" presente no § 4º do art. 73 da Constituição Federal deve, pois, ser interpretado extensivamente, compreendendo inclusive a garantia de percepção do mesmo valor de subsídio dos cargos paradigma, de modo a preservar a coerência do sistema estabelecido pela Constituição, no qual há simetria entre o TCU e o STJ, estando seus ministros em posições equivalentes, com idênticas garantias, e os ministros-substitutos também (auditor, no TCU; Desembargador de TRF, no STJ).

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CC01-02D1-8DF9-25D0 e senha 81D8-6D1D-8916-49FD

> 8. Mesmo não constando do texto do art. 73, § 4º, da CF a palavra "vencimentos", o escalonamento de subsídios é sem dúvida uma indispensável garantia da magistratura, assegurada aos auditores (ministros-substitutos) do TCU por força do mencionado dispositivo constitucional.
>
> 9. Os auditores (ministros-substitutos) têm direito ao mesmo patamar remuneratório dos juízes de TRF (desembargadores federais), cujo subsídio é 5 pontos percentuais inferior ao de ministros do STJ, paradigma remuneratório dos ministros do TCU.
>
> 10. Inexiste motivo para se concluir que a Constituição tenha deixado de conferir ao ministro-substituto a mesma garantia de correspondência remuneratória assegurada a ministro, se aquele, mesmo quando não está substituindo, exerce atribuições da judicatura típicas de ministro (presidência da instrução de processos, relatando-os com proposta de decisão).
>
> 11. Não há que se falar em violação à vedação constitucional à vinculação remuneratória (art. 37, XIII) ou à exigência de lei específica para fixação de remuneração (art. 37, X), pois a equivalência entre auditor (ministro-substituto) e ministro ou juiz (desembargador) do TRF, garantida pela própria Constituição, inclui a equivalência de subsídios."

32. Com efeito, a melhor interpretação é aquela de acordo com a qual a manutenção do padrão remuneratório é uma garantia de independência no exercício da judicatura, que foi tratada expressamente pelo legislador constituinte. A Constituição estabelece a modelagem dos tribunais de contas em geral e os contornos da carreira de auditor, especificamente. Ela reconhece que os auditores exercem atividade judicante e lhes assegura garantias da magistratura, que são a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. O que se pretende tutelar, afinal, é justamente o exercício da função de julgar contas públicas de forma independente e livre de pressões.

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CC01-02D1-8DF9-25D0 e senha 81D8-6D1D-8916-49FD

33. Caso se entenda que a norma impugnada é inconstitucional, a consequência prática será o comprometimento da imparcialidade desses servidores que prestam concurso público para o exercício da judicatura de contas. Isso porque, caso se concluísse pela violação ao art. 37, XIII, CF, a consequência seria exigir lei específica para a remuneração dos auditores. Criar-se-ia, então, uma situação de vácuo normativo, cujo primeiro impacto seria a redução da remuneração dos auditores. Em seguida, seria necessária a aprovação de lei para estipular a sua remuneração. Ocorre que se trata de carreira pequena – no caso do TCE-MS são apenas seis auditores – que não tem poder de iniciativa de projeto de lei para fixação ou aumento dos seus vencimentos, não sendo possível, ainda, garantir que teria a força política necessária para a aprovação de lei específica.

34. Ante o exposto, conclui-se pela constitucionalidade do art. 80, § 5º, da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, em sua segunda parte.

VII. CONCLUSÃO

35. Diante do exposto, julgo improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 80, § 5º, da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul e do art. 15 da Lei Complementar estadual nº 160/2012, do mesmo ente federativo.

36. É como voto

[1] José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 25 ed., Malheiros Editores Ltda, 2005, p. 688.

[2] Luciano Araújo Ferraz, In: J. J, Gomes Canotilho, Ingo Wolfgang Sarlet, Lenio Luiz Streck, Gilmar Ferreira Mendes e Léo Ferreira Leoncy (coords.), *Comentários à Constituição do Brasil,* 2 ed., São Paulo: Saraiva, 2018, p. 935.

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CC01-02D1-8DF9-25D0 e senha 81D8-6D1D-8916-49FD

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CC01-02D1-8DF9-25D0 e senha 81D8-6D1D-8916-49FD

21/06/2022 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.947 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR	: **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
ADV.(A/S)	: FABIO DE OLIVEIRA CAMILLO
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MINISTROS E CONSELHEIROS SUBSTITUTOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - AUDICON
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICIPIOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DO MINISTERIO PUBLICO DE CONTAS - AMPCON
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: JOAO MARCOS FONSECA DE MELO

V O T O

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República contra o art. 80, § 5º, da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, e o art. 15, da Lei complementar estadual 160/2012, do mesmo ente, que dispõem:

Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

> Art. 80. (…)
>
> § 5º. Os Auditores, quando em substituição a Conselheiros, terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos titulares e quando no exercício das demais atribuições estabelecidas em lei, as dos magistrados de nível imediatamente inferior ao do adotado para os Conselheiros.
>
> Lei Complementar 160/2012
>
> Art. 15. A equiparação de vencimentos e de vantagens financeiras atribuíveis ao Auditor, quando em substituição a Conselheiro, conforme o disposto no art. 80, § 5º, primeira parte, da Constituição Estadual, somente deverá ser reconhecida se o período de substituição for igual ou superior a trinta dias

Em síntese, o requerente sustenta que os atos normativos impugnados violam a autonomia dos entes federados (art. 18, *caput*, da CF), o princípio da simetria na organização dos estados-membros (art. 25, *caput*, da CF), o princípio da legalidade (art. 37, *caput* da CF), a reserva de lei formal específica para a fixação de remuneração de agentes públicos (art. 37, X, da CF), a vedação à vinculação remuneratória (art. 37, XIII, da CF) e, por fim, o modelo federal de prerrogativas do Auditor do Tribunal de Contas da União (arts. 73, § 4º, e 75 da CF).

Requer a concessão de medida cautelar e, ao final, a procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão "*vencimentos e vantagens*" contida no art. 80, § 5º, da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, e do art. 15 da Lei Complementar 160/2012.

O Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência parcial do pedido, conforme a seguinte ementa:

> Tribunal de Contas. Artigo 80, § 5º, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul e artigo 15 da Lei Complementar estadual nº 160/2012. Normas que conferem ao Auditor do

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

> Tribunal de Contas de referido ente o direito de receber os mesmos vencimentos e vantagens de Conselheiro titular, quando convocado a substituí-lo por período igual ou superior a 30 (trinta) dias, bem como estabelecem equiparação entre os vencimentos de Auditor e os de magistrado de nível imediatamente inferior ao de Conselheiro, quando o Auditor estiver no exercício regular das demais atribuições estabelecidas em lei. Suposta ofensa aos artigos 18, caput; 25, caput; 37, caput e incisos X e XIII; 73, § 4º; e 75, todos da Constituição da República. Procedência parcial. As normas que tratam da concessão de vencimentos e vantagens para Auditores em substituição não estabelecem hipótese de vinculação remuneratória vedada pelo texto constitucional, mas limitam-se a prever o pagamento de determinada remuneração em face de situação específica, de caráter transitório, em que o Auditor estiver exercendo a função de Conselheiro, em caráter substitutivo. No entanto, a hipótese de vinculação remuneratória contida na segunda parte do artigo 80, § 5º, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul não encontra amparo constitucional. Incompatibilidade com o artigo 37, inciso XIII, da Carta Política. Manifestação pela procedência parcial do pedido formulado pelo autor.

O Procurador-Geral da República reitera os argumentos da inicial, opinando no sentido da procedência do pedido, nos termos em que formulado.

Submetida a controvérsia a julgamento virtual, o Ministro ROBERTO BARROSO julga improcedente o pedido, em voto assim ementado:

> Ementa: Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Auditor de Tribunal de Contas. Remuneração de auditor do Tribunal de Contas no desempenho da função de conselheiro. 1. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna norma estadual, ao argumento de que estabelece equiparação remuneratória de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

> Auditores do Tribunal de Contas Estadual com Conselheiros e com membros do Poder Judiciário local. 2. Não estabelece equiparação remuneratória inconstitucional a norma que autoriza o auditor de contas a receber os mesmos vencimentos e vantagens do conselheiro, quando estiver atuando em sua substituição. Por se tratar do exercício temporário das mesmas funções, admite-se o pagamento da mesma remuneração, por critério de isonomia. 3. Igualmente, não há inconstitucionalidade na norma que estabelece que auditores de contas, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, devem receber os mesmos vencimentos de juízes de direito de entrância final. O art. 73, § 4º, da CF estabelece que, no exercício das demais atribuições da judicatura, o auditor terá as mesmas garantias de juiz do Tribunal Regional Federal, norma que deve ser aplicada por simetria aos Estados (art. 75 da CF). A manutenção do mesmo padrão remuneratório de magistrados é uma garantia de independência e imparcialidade no exercício da judicatura de contas. 4. Improcedência do pedido.

É o relatório do essencial.

Acompanho as conclusões do eminente Relator.

Quanto ao mérito, a análise da controvérsia permite identificar a dúvida quanto à constitucionalidade de dois pontos distintos, quais sejam: **i**) a extensão de vencimentos dos Auditores aos de Conselheiros do Tribunal de Contas estadual, na hipótese de substituição destes últimos; e **ii**) a equiparação de vencimentos dos Auditores aos de Juiz de Direito de última entrância, quando no exercício das atribuições da judicatura.

Como se sabe, há expressa proibição constitucional à possibilidade de atrelamento de quaisquer espécies remuneratórias para fins de remuneração de pessoal do serviço público (art. 37, XIII, da CF, na redação dada pela EC 19/98), tendo o Constituinte delimitado, expressamente, as duas únicas exceções legítimas em que se admite vinculação e/ou equiparação dessa natureza, fazendo-o no art. 73, §§ 3º e

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

4º, da Constituição, em relação aos subsídios atinentes a cargos do Tribunal de Contas da União e da magistratura, e no art. 93, inciso V, da Constituição, quando vincula a remuneração dos Ministros dos Tribunais Superiores com a dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Isso significa que é vedado à União, bem como aos Estados e ao Distrito Federal, por simetria, a vinculação de vencimentos entre categorias distintas de servidores públicos para além dos casos previstos na Carta Maior. Esse é, inclusive, o entendimento exarado por esta SUPREMA CORTE em diversos julgamentos plenários (ADI 4.667, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 6/10/2020; ADI 4.345, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe 26/6/2019; ADI 3.777, Rel. Min. LUIZ FUX, Dje 9/2/2015; ADI 955, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 25/8/2006; ADI 4.009, Rel. Min. EROS GRAU DJe de 29/5/2009; e ADI 4.944, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 9/9/2019).

No que se refere à possibilidade constitucional, acima mencionada, de equiparação remuneratória no exercício de atribuições próprias ao funcionamento do Tribunal de Contas, observo que o texto da Constituição da República faz referência a essa possibilidade a nível federal, prescrevendo, expressamente, a simetria de tais previsões, no que couber, quanto à organização da Corte de Contas dos demais entes federados.

Na linha do que prevê o art. 75 da Constituição Federal, a jurisprudência desta SUPREMA CORTE é pacífica em assinalar a obrigatoriedade da adoção, pelos Estados e pelo Distrito Federal, do modelo federal de organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União, como decorrência da aplicação do princípio da simetria, em relação a tudo aquilo que lhes for cabível (ADI 3307, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 02/02/2009, DJe de 29/5/2009; ADI 4416, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 9/9/2019; ADI 3715, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2014).

Transcrevo, por oportuno, as normas constitucionais que versam sobre o tema, relevantes para a solução da presente demanda:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

> Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.
>
> (...)
>
> § 3° **Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão** as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e **pensão, as normas constantes do art. 40.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
>
> § 4º **O auditor, quando em substituição a Ministro, terá** as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.
>
> (…)
>
> Art. 75. **As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se,** no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.
>
> Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros. (grifos aditados)

Com base nesse panorama constitucional, verifico que as normas estaduais em exame, no ponto em que conferem aos Auditores os mesmos vencimentos dos Conselheiros e dos Juízes de Direito de última entrância, quando no exercício, respectivamente, da substituição do primeiro cargo ou das demais atribuições da judicatura em relação ao segundo, acham-se contempladas pelo art. 73, § 4°, da Constituição Federal, o qual assegura aos Auditores Federais a equiparação "*das garantias e impedimentos*" dos Ministros do TCU e dos magistrados do Tribunal Regional Federal, respectivamente, naquelas referidas situações específicas, devendo essa mesma regra ser observada no âmbito dos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

demais entes subnacionais por simetria, nos termos do artigo 75 da Constituição.

Em relação ao primeiro aspecto da controvérsia, além de constar expressa previsão constitucional admitindo a extensão das mesmas garantias, observo que o Auditor fará jus aos vencimentos do Conselheiro da Corte de Contas tão somente **quando e por que o primeiro assume temporariamente as atribuições desse último,** situação na qual passa a desempenhar funções diferenciadas e merece receber a remuneração equivalente, enquanto perdurar o exercício excepcional e provisório de substituição. Entendo, por isso mesmo, que não incide a vedação constitucional à equiparação e vinculação remuneratórias, uma vez que se cuida de situação diversa na qual não há qualquer reajuste automático de vencimentos e vantagens de uma categoria em relação a outra.

Nesse sentido, registro a existência de precedente do Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, de Relatoria do Min. CELSO DE MELLO, consubstanciado no acórdão da ADI 507, em que se destacou a possibilidade constitucional de que os Auditores recebam, na específica hipótese de substituição dos Conselheiros da Corte de Contas estadual, os mesmos vencimentos e vantagens percebidos pelos titulares.

Destaco, ante a sua relevância, o seguinte trecho do voto condutor de referido julgamento (grifos aditados):

> Não obstante todas essas considerações, **entendo que o preceito normativo em causa não se expõe à censura** pretendida pela douta Procuradoria-Geral da República, desde que a regra em questão – consagrando um direito proclamado por todos os estatutos funcionais – limite-se, em sua aplicabilidade, à hipótese extraordinária de substituição do Conselheiro do Tribunal de Contas estadual pelo Auditor, pois este, ao substituir o membro integrante da Corte de Contas – e precisamente por efeito dessa própria substituição – terá direito aos mesmos vencimentos e vantagens que assistem, ordinariamente, ao titular. Trata-se, na realidade, de uma conseqüência de ordem jurídico-financeira que decorre,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

> naturalmente, do concreto exercício da função de substituição.
>
> A situação de litigiosidade constitucional apenas resulta evidente na hipótese em que o Auditor, não estando a substituir o Conselheiro do Tribunal de Contas, vem a receber, em tema de vencimentos e vantagens, o mesmo tratamento remuneratório dispensado ao magistrado estadual classificado na mais elevada entrância do Estado: a comarca da Capital.

Desse modo, conclui-se pela validade constitucional das normas estaduais no ponto em que estabelecem o direito de os Auditores do Tribunal de Contas do Estado auferirem, na hipótese de substituição dos Conselheiros, os mesmos vencimentos pagos aos titulares.

No tocante à equiparação entre os membros do Tribunal de Contas e os da magistratura, existe, quanto a essa previsão a nível federal na Constituição da República, o reconhecimento de uma evidente proximidade de atribuições, deveres e prerrogativas, como expressamente reconhecido por esta SUPREMA CORTE:

> (…) IMPOSIÇÃO, AOS CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS, DE DIVERSAS CONDUTAS, SOB PENA DE CONFIGURAÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE, SUJEITO A JULGAMENTO PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA - PRESCRIÇÃO NORMATIVA EMANADA DO LEGISLADOR CONSTITUINTE ESTADUAL - (...) PROMULGAÇÃO, PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DA EC Nº 40/2009 - **ALEGADA TRANSGRESSÃO AO ESTATUTO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL E ÀS PRERROGATIVAS CONSTITUCIONAIS DOS CONSELHEIROS QUE O INTEGRAM –** MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (...) **EQUIPARAÇÃO CONSTITUCIONAL DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS À MAGISTRATURA** - GARANTIA DE VITALICIEDADE: IMPOSSIBILIDADE DE PERDA DO CARGO DE

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

> CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS LOCAL, EXCETO MEDIANTE DECISÃO EMANADA DO PODER JUDICIÁRIO.
>
> - **Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado-membro dispõem dos mesmos predicamentos que protegem os magistrados**, notadamente a prerrogativa jurídica da vitaliciedade (CF, art. 75 c/c o art. 73, § 3º), que representa garantia constitucional destinada a impedir a perda do cargo, exceto por sentença judicial transitada em julgado. Doutrina. Precedentes.
>
> (…)
>
> (ADI 4190 MC-REF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe 11/6/2010).

A equiparação expressamente autorizada pela Constituição Federal entre as categorias em referência não implica, evidentemente, dizer que o Tribunal de Contas tenha função jurisdicional, imanente aos órgãos do Poder Judiciário.

Embora se reconheça a inexistência de submissão da Corte de Contas aos demais Poderes instituídos, tendo autonomia na realização técnica de sua função fiscalizadora, há de se reconhecer a limitação de tal competência ao exercício de atos de verificação, fiscalização e julgamento de contas, nos termos do art. 71 da Constituição Federal. É, assim, órgão técnico de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, com competência funcional claramente estabelecida pela Carta da República.

Todavia, impõe-se realçar também, conforme este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já reconheceu, o *"colorido quase-jurisdicional"* das funções do Tribunal de Contas no desempenho de todas as atribuições de controle que lhe são próprias (MS 23.550, Rel. p/ Acórdão: SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ 31/10/2001).

Esse *"colorido quase-jurisdicional"*, para se utilizar das palavras do Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, pode ser verificado, por exemplo, a partir da disposição constitucional que atribui aos acórdãos do TCU eficácia de título executivo, quando imputarem um débito ou aplicarem sanção pecuniária (art. 71, § 3º, da CF).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

Nessa linha, a jurisprudência do STF reconhece que, embora a Corte de Contas não possa executar atos expropriatórios de bens (típicos da promoção da execução de créditos em sede jurisdicional) para cumprimento de seu próprio julgado, lhe é lícito exarar ordem para que se proceda ao desconto na folha de remuneração de agente público a fim de que seja satisfeito o crédito decorrente da sua decisão, nos termos do que dispõe o art. 28, I, da Lei 8.443/1992 (MS 24.544, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ 4/3/2005; MS 25.643, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, DJe 26/8/2011; MS 34.648-AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe 30/6/2017).

Ainda, vale atentar-se ao poder geral de cautela de que se reveste o Tribunal de Contas da União, o qual lhe confere a prerrogativa de ordenar outras medidas com o escopo de garantir a efetividade do resultado de suas próprias decisões administrativas.

A esse propósito, esta CORTE já assentou em reiterados julgamentos que não configura ilegalidade ou abuso de poder o ato do órgão de fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União Federal que impõe medidas cautelares, porque relacionada com sua competência constitucional implícita para garantir o cumprimento das próprias atribuições, conforme o art. 71 da Constituição Federal, diante da incorporação, em nosso ordenamento jurídico, da Doutrina Constitucional Norte-Americana sobre a Teoria dos Poderes Implícitos – *inherent powers* – pela qual, no exercício de sua missão constitucional enumerada, o órgão executivo deveria dispor de todas as funções necessárias, ainda que implícitas, desde que não expressamente limitadas (Myers v. Estados Unidos – US 272 – 52, 118), consagrando-se, dessa forma, o reconhecimento de competências genéricas implícitas que possibilitem o exercício integral de sua missão constitucional, apenas sujeitas às proibições e limites estruturais da Constituição Federal. Nesse sentido, cito, por exemplo, o MS 24.510, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ 19/3/2004; o MS 33.092, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJ 14/8/2015; e o MS 35.038 AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe 5/3/2020).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

É preciso delimitar, portanto, o significado e o alcance dos vocábulos *"jurisdição"*, *"julgar"* e *"judicatura"*, empregados pelo Legislador Constituinte nos artigos 71, II, e 73, "caput", e § 4º, da Constituição Federal, respectivamente.

Considerada a pertinência de suas observações ao presente caso, convém destacar o seguinte trecho da decisão proferida pelo Min. AYRES BRITTO na AP 517 (DJ de 11/3/2011), em que se expôs muito bem o conteúdo semântico de referidos termos (grifos aditados):

> *"Acresce que, quando num trabalho que publiquei, já há algum tempo, mas que me parece atual no seu conteúdo, chamado* 'O Perfil Constitucional da Licitação'*, falei de* ***judicatura de contas****, e o* ***fiz*** *não para dizer que* ***os Tribunais de Contas*** *exercem a jurisdição, mas para dizer que eles* ***atuam por um juízo técnico de subsunção de fatos e pessoas às normas objetivas. Essa metodologia de trabalho é exatamente a mesma do Poder Judiciário, o qual não emite, não decide, por critérios de conveniência, de oportunidade, de necessidade, não, são critérios objetivos de subsunção de fatos e de pessoas às normas jurídicas preexistentes componenciais do nosso ordenamento jurídico. Então, esse modo de trabalhar dos Tribunais de Contas é idêntico ao do Poder Judiciário****. Mas há uma processo de contas inconfundível com o processo jurisdicional, como há Tribunais de Contas que não se confundem com os órgãos componenciais do Poder Judiciário."*

Diante dessa inegável semelhança, sob o prisma metodológico, entre as funções desempenhadas pelo Tribunal de Contas e pelos órgãos judicantes propriamente ditos, o artigo 73, § 3º, da Carta da República, reconhecendo esse mesmo "*modo de trabalhar*" dos Ministros do TCU e dos magistrados, estabeleceu uma posição simétrica entre a Corte de Contas e o Superior Tribunal de Justiça, órgão de hierarquia superior integrante do Poder Judiciário Federal, no arranjo da estrutura que compõe o Estado, outorgando aos Ministros do TCU *as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens* dos Ministros daquela

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

Alta Corte de Justiça.

A partir dessas considerações, impõe-se verificar se o Constituinte também assegurou aos Auditores (Ministros-Substitutos), quando atuam no exercício de suas próprias funções ("*demais atribuições de judicatura*"), o mesmo atrelamento remuneratório em relação aos juízes de Direito de última entrância, dentro do alcance da *equiparação de garantias* expressamente autorizada no art. 73, § 4º da Constituição.

Em outras palavras, indaga-se se é válido interpretar, de acordo com os preceitos e princípios que orientam a aplicação das normas constitucionais sobre a matéria, se o termo "*garantias*" abarca também os vencimentos auferidos pelas respectivas categorias, tendo por fundamento o mesmo "*modo de trabalhar*" apto a justificar a equiparação remuneratória.

Para se responder a esse questionamento, é imprescindível estabelecer a exata compreensão das atribuições de referido cargo de Auditor.

E, para tanto, tenho por oportuna a citação da seguinte passagem do voto proferido pela Ministra Relatora CÁRMEN LÚCIA, por ocasião do exame da ADI 4.541 (Tribunal Pleno, DJe de 4/5/2021), que bem descreve a natureza desse cargo (grifos aditados):

> Sobreveio a Constituição da República de 1988, que passou a dispor com maior detalhamento sobre a organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União, incorporando ao seu texto matérias antes disciplinadas, exclusivamente, em leis e normas regimentais e estabelecendo, como salientado, a compulsoriedade da reprodução desse modelo no plano estadual (art. 75).
>
> O cargo de auditor, antes relegado à disciplina infraconstitucional, foi alçado ao plano constitucional. O tratamento legal e regimental então existente foi aproveitado pelo constituinte originário, que reconheceu e ampliou a importância do cargo de auditor, atribuindo-lhe, por disposição constitucional expressa, a substituição de Ministros e a prática de atos inerentes à judicatura, conferindo-lhe garantias e

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

prerrogativas próprias da magistratura e permitindo-lhe a ascensão ao cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União.

Trata-se, pois, de cargo de natureza especial, distinto dos demais cargos que compõem a estrutura administrativa do Tribunal de Contas da União e que passou a dispor de tratamento constitucional específico.

O número reduzido de auditores, que, historicamente, variou entre três e oito; a exigência de requisitos de investidura equivalentes aos dos Ministros; a atribuição extraordinária de substituí-los e de relatar processos da competência do Tribunal de Contas da União; e a circunstância de serem nomeados pelo Presidente da República, nos termos do art. 13 do Decreto n. 13.242/1918, art. 9º da Lei n. 156/1935, art. 25 da Lei n. 830/1946, art. 12 do Decreto-Lei n. 199/1967 e art. 77 da Lei n. 8.443/1992, realçam a singularidade desse cargo.

O cargo de auditor mencionado no art. 73, §§ 2º e 4º, não é novo, como quer fazer crer o Autor, pois preexistia à Constituição da República de 1988. Apenas passou a ter referência sediada constitucionalmente. **Preservaram-se as suas atribuições, prerrogativas e garantias definidas no ordenamento jurídico infraconstitucional, inovando-se a matéria pela definição da possibilidade de sucessão definitiva de Ministros por auditores**.

(…)

O cargo de auditor do Tribunal de Contas, como previsto na Constituição da República, não tem como paradigma os demais cargos que compõem os quadros técnicos dos Tribunais de Contas. **Espelha-se no cargo de ministro (no caso do Tribunal de Contas da União) ou, nos Estados, no de conselheiro, compartilhando, como salientado, além da autoridade nomeante, requisitos de investidura, prerrogativas, garantias e impedimentos equivalentes. Essa equivalência conduziu a que o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, alterado pela Resolução TCU n. 246, de 30 de novembro de 2011, passasse a referir-se ao**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

auditor como ministro-substituto.

É interessante anotar que os Auditores (CF, art. 73, § 4º) são empossados no cargo em sessão plenária extraordinária (RITCU, art. 96, III), assim como os Ministros (RITCU, art. 38). Aliás, própria Constituição reserva aos Auditores dois dos nove cargos de Ministros, a serem preenchidos por critérios de antiguidade e de merecimento (art. 73, § 2º, I). Nesse sentido, também, a Lei 8.443/1992 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (art. 72, I).

Observe-se, ainda, o que dispõe a Lei Orgânica do TCU sobre as atribuições do cargo em questão:

> Art. 77. Os auditores, em número de três, serão nomeados pelo Presidente da República, dentre os cidadãos que satisfaçam os requisitos exigidos para o cargo de ministro do Tribunal de Contas da União, mediante concurso público de provas e títulos, observada a ordem de classificação.
>
> Parágrafo único. A comprovação do efetivo exercício por mais de dez anos de cargo da carreira de controle externo do quadro de pessoal da secretaria do Tribunal constitui título computável para efeito do concurso a que se refere o caput deste artigo. (Atualmente, o TCU conta com quatro auditores, ante a criação de mais um cargo pela Lei 11.854/2008).
>
> Art. 78. (Vetado)
>
> Parágrafo único. O auditor, quando não convocado para substituir ministro, presidirá à instrução dos processos que lhe forem distribuídos, relatando-os com proposta de decisão a ser votada pelos integrantes do Plenário ou da Câmara para a qual estiver designado.
>
> Art. 79. O auditor, depois de empossado, só perderá o cargo por sentença judicial transitada em julgado.
>
> Parágrafo único. Aplicam-se ao auditor as vedações e restrições previstas nos arts. 74 e 76 desta Lei.

O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, por sua vez,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

dispõe que:

> Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma da legislação vigente, em especial da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992: (…)
>
> § 2º. **Todas as menções a ministro-substituto constantes deste Regimento Interno referem-se ao cargo de que trata o art. 73, § 4º, da Constituição Federal**, cujos titulares, nos termos do texto constitucional, substituem os ministros e exercem as demais atribuições da judicatura, **presidindo processos e relatando-os com proposta de decisão,** segundo o que dispõe o art. 78, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992.
>
> (…)
>
> Art. 11. Cada câmara compõe-se de quatro ministros, indicados pelo Presidente do Tribunal na primeira sessão ordinária de cada ano.
>
> § 1º O ministro-substituto atua, em caráter permanente, junto à câmara para a qual for designado pelo Presidente do Tribunal.
>
> (…)
>
> Art. 55. Incumbe ao ministro-substituto:
>
> I – mediante convocação do Presidente do Tribunal e na forma disciplinada em Resolução específica:
>
> a) exercer, no caso de vacância, as funções relativas ao cargo de ministro, até novo provimento, observada a ordem de preferência;
>
> b) substituir, observada a ordem de preferência, os ministros em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal;
>
> II – mediante convocação do Presidente do Tribunal ou de presidente de câmara, conforme o caso:
>
> a) substituir, observada a ordem de preferência, os ministros para efeito de quórum ou para completar a composição do Plenário ou das câmaras, sempre que estes comunicarem ao Presidente do Tribunal ou da câmara

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

respectiva a impossibilidade de comparecimento à sessão;

b) votar, se necessário para manter o quórum, no lugar do ministro que declarar impedimento em processo constante da pauta, bem como para desempatar votação, quando aplicável a solução do § 2º do art. 124, observada sempre a ordem de preferência;

III - atuar, em caráter permanente, junto ao Plenário e à câmara para a qual for designado, presidindo a instrução dos processos que lhe forem distribuídos na forma estabelecida nos arts. 147 a 151 e 153, e relatando-os com proposta de acórdão por escrito, a ser votada pelos membros do respectivo colegiado.

1º Quando for convocado para substituir ministro em câmara na qual não atue ordinariamente, o ministro-substituto poderá comparecer à sessão da câmara de origem, para relatar, sem direito a voto, os processos de sua relatoria originária já incluídos em pauta ou que sejam de competência privativa desse colegiado.

§ 2º Cessada a convocação, o ministro-substituto que estava convocado para substituir ministro em câmara na qual não atue ordinariamente poderá comparecer à sessão desse colegiado para relatar, sem direito a voto, os processos de sua relatoria originária já incluídos em pauta.

§ 3º Na impossibilidade de convocação de ministros-substitutos, os ministros poderão atuar em outra câmara de que não sejam membros efetivos, mediante designação do Presidente do Tribunal por solicitação de presidente de câmara.

§ 4º A preferência dos ministros-substitutos será determinada, sucessivamente, pela antiguidade da posse, da nomeação e pela classificação no concurso público de ingresso na carreira.

§ 5º Quando convocados, os ministros-substitutos deverão atuar, prioritariamente, nos processos da relatoria do ministro substituído.

§ 6º Em caso de não cumprimento, por motivo de força maior, do disposto no parágrafo anterior, é facultado ao

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

> Presidente convocar, observada a ordem de preferência, novo ministro-substituto para substituir ministro, devendo ser tornada sem efeito a primeira convocação.

Vale destacar, ainda, que o exercício do cargo de Auditor (Ministro-substituto) compreende outras atribuições além daquelas previstas no art. 55 do RITCU, das quais cito as seguintes, a título exemplificativo: (**a**) sugerir a alteração de normas regimentais (RITCU art. 22, I); (**b**) sugerir a uniformização da jurisprudência do TCU (RITCI, art. 91); (**c**) provocar a convocação de sessão extraordinária para a apreciação de processo urgente (RITCU, art. 98 c/c art. 96, VI); (**d**) formular, oralmente, antes do início da sessão do Plenário, pedido de preferência na apreciação de processos; (**e**) solicitar, no curso da discussão de processo, a audiência do Ministério Público junto ao Tribunal (RISTF, art. 108).

Embora não tenham voto nas sessões de julgamento, com exceção do comparecimento na qualidade de convocados para substituição de ministros, os Auditores sempre têm voz, seja relatando os processos que lhes foram distribuídos e propondo decisão a ser votada pelos integrantes do colegiado, seja participando das discussões de julgamento (RISTF, art. 108 c/c art. 110) antes que a matéria seja colocada em votação.

Cabe ressaltar, além disso, que tais competências são exercidas no desempenho das atribuições *próprias* do cargo de Auditor (Ministro-substituto), pois, sempre que determinada a prática de ato que só possa ser praticado pelo Auditor *durante o exercício da substituição a Ministro do TCU*, o RITCU se refere a "*ministro-substituto convocado*", como o faz ao regulamentar a hipótese de proposta de adiamento da discussão (RITCU, art. 113), dentre outras.

Há, ainda, um outro aspecto relevante: também por disposição regimental expressa, aos auditores é vedado o exercício de funções comissionadas ou cargos comissionados na Secretaria da Corte de Contas (RITCU, art. 56).

Todas essas circunstâncias evidenciam que as funções tipicamente exercidas pelo Auditor, também denominado *Ministro-substituto* (CF, art. 73, § 4º), aproximam-lhe das atribuições, deveres e prerrogativas atinentes

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

ao Poder Judiciário. Fazendo uso da mesma expressão já empregada pela jurisprudência da CORTE, há aqui um mesmo *modo de trabalhar*, como fundamento que justifica a opção do Constituinte pela equiparação de vencimentos entre as duas categorias.

Fica evidente, ainda, que a categoria dos Auditores é completamente distinta do cargo, de caráter eminentemente técnico, *de auditor federal de controle externo* (atual designação legal atribuída pelo art. 4º da Lei 11.950/2009 ao antigo analista de controle externo de que trata a Lei 10.356/2001, a qual dispõe sobre o quadro de pessoal e o plano de carreira do TCU).

Sobre o tema, convém destacar o seguinte trecho do artigo *"A evolução do papel dos auditores dos Tribunais de Contas do Brasil"*, de CLÁUDIO AUGUSTO CANHA, em que o autor traça um histórico do cargo de Auditor dos Tribunais de Contas, incluindo elementos extraídos dos registros do processo constituinte de 1988 (grifos aditados):

> Entre as emendas que alteraram o texto do Primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização(volumes 236-239) porque tiverem parecer favorável do relator (volume 241), merecem destaque aquelas que incluíram parágrafo atribuindo as garantias da magistratura aos auditores mesmo quando não estivessem em substituição (Emendas ES22052-7,ES22209-1, ES22210-4, ES22212-1, ES23332-7,ES26271-8, ES26272-6, ES27492-9, ES28037-6,ES28120-8 e ES32879-4). Como as razões de cada uma das emendas são muito semelhantes (quando não são rigorosamente idênticas), é transcrita a justificação da primeira emenda citada – EmendaES22052-7:
>
> JUSTIFICAÇÃO
>
> Os auditores são os juízes permanentes do Tribunal de Contas que têm por missão relatar os processos que são distribuídos entre eles e os Ministros titulares. Mesmo quando não estão substituindo os Ministros, estão ao lado deles relatando e fazendo propostas de decisões que constituem inequivocamente atos de judicatura. Por isso é necessário que

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

> mesmo nessa situação e, especialmente nelas, estejam protegidos pelas garantias tradicionais da magistratura. Se quando substituem são equiparados aos Ministros, quando executam as atribuições da sua judicatura, sem substituírem, devem, por hierarquia, ser equiparados aos juízes dos Tribunais Regionais Federais.
>
> (...)
>
> O texto definitivo da Constituição corresponde ao denominado 'Projeto C'. Em relação ao objeto deste artigo, a única alteração relevante consiste na concessão e vitaliciedade a todos os ministros do TCU, em respeito à sua comparação com os ministros do STJ, ficando o texto conforme promulgado em 05.10.1988.
>
> Ao longo do processo de elaboração do texto **constitucional, a concessão de *status* de magistrados aos** auditores oscilou entre ser permanente e ser eventual, somente por ocasião das substituições.
>
> Ao relatar processos sem estar substituindo, o auditor seria um servidor público, sujeito às normas de hierarquia inerentes ao serviço público. Como seria garantida sua independência, a fim de manter resguardada a garantia dos jurisdicionados ao devido processo legal? Com toda certeza andou bem o legislador constituinte originário ao evitar que fosse criada essa figura de servidor público anfíbio.
>
> (CANHA, Cláudio Alberto. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 15, n. 177, p. 9-23, set. 2016)

Assim, a Constituição da República, ao outorgar aos Auditores, no exercício das atribuições próprias do cargo, as mesmas garantias e impedimentos dos Juízes de Tribunal Regional Federal (CF, art. 73, § 4º), reforça a já referida noção de correspondência do *modo de trabalhar* do TCU em relação ao STJ. Observe-se, para tanto, que os Auditores são os substitutos eventuais dos Ministros do TCU da mesma maneira que os Juízes do TRF são convocados para, em caráter eventual, substituir os Ministros do STJ, nos termos do art. 56 do Regimento Interno dessa Alta

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

Corte de Justiça.

Todas essas considerações me levam a compreender que a equiparação de garantias, prevista pela Constituição Federal em relação à categoria de Auditor quando do *exercício das demais funções de judicatura*, inclui a remuneração.

Se não fosse para afirmar a equivalência, inclusive em termos remuneratórios, entre os cargos de Auditor e Juízes de Tribunal Regional Federal, seria destituído de qualquer conteúdo semântico o emprego, pelo legislador constituinte originário, da expressão *"juízes de Tribunal Regional Federal"* ao versar sobre as garantias e impedimentos inerentes ao exercício do primeiro cargo ("*verba cum effectu sunt accipienda*").

Caso o Constituinte quisesse apenas reforçar o exercício autônomo do cargo tal como garantido ao Poder Judiciário, bastaria a alusão às garantias e impedimentos relativos "*ao exercício da magistratura*" para assegurar a atuação independente no desempenho das funções próprias do Auditor, sendo absolutamente desnecessária a menção a específico cargo judicial federal de determinada estatura hierárquica.

Ora, as garantias e os impedimentos que incidem sobre o exercício do cargo de juiz são comuns à toda a magistratura nacional, em seus diversos níveis, com previsão, em sede constitucional, no artigo 95 da Carta Magna e, no plano legal, nos artigos 25 e 36 da Lei Orgânica da Magistratura (Lei Complementar 35/1979).

Sob esse aspecto, em nível infralegal, os regimentos internos dos tribunais, desde a SUPREMA CORTE até os Tribunais Regionais Federais, contém dispositivo no sentido de que magistrados integrantes destes órgãos judicantes têm as mesmas prerrogativas, garantias, direitos e incompatibilidades inerentes "*ao exercício da magistratura*" (*vide* art. 16 do RISTF; art. 29 do RISTJ; art. 116 do RITRF 1ª Região; art. 39 do RITRF 2ª Região; art. 28 do RITRF 3ª Região; art. 24 do RITRF 5ª Região).

Na hipótese, no entanto, o Constituinte foi além, elegendo, no art. 73, §4º, um determinado cargo judicial federal como parâmetro para estender ao Auditor *todas* as garantias lhe cabem, inclusive aquelas que são próprias do cargo específico, como os vencimentos.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

Mostra-se, diante disso, inadequada a interpretação em sentido estrito do vocábulo *"garantias"* contido no art. 73, § 4º, da Constituição, devendo se compreender no seu conteúdo semântico também a equivalência do padrão remuneratório.

Considerada a obrigatoriedade, pelos Estados e pelo Distrito Federal, de adotar o modelo federal de organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas, o cargo de Auditor no âmbito do Tribunal de Contas do Estado reveste-se das mesmas características e tem essencialmente as mesmas atribuições do seu similar na esfera do Tribunal de Contas da União, como revela o exame das normas locais pertinentes, que encontram correspondência nos já transcritos art. 73, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, art. 78, parágrafo único, da Lei Orgânica do TCU, e art. 55 do Regimento Interno da Corte Federal de Contas.

Portanto, não se vislumbra a alegada inconstitucionalidade da previsão normativa de equiparação dos vencimentos dos Auditores da Cortes de Contas Estadual, no exercício das atribuições inerentes ao próprio cargo ("*demais atribuições da judicatura*"), aos de Juiz de Direito de última entrância.

Diante do exposto, JULGO IMPROCEDENTE a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 84DC-81C3-B9F3-97E5 e senha 036F-878A-155D-761D

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.947
PROCED. : MATO GROSSO DO SUL
RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
ADV.(A/S) : FABIO DE OLIVEIRA CAMILLO (8090/MS)
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MINISTROS E CONSELHEIROS SUBSTITUTOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - AUDICON
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICIPIOS
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO NACIONAL DO MINISTERIO PUBLICO DE CONTAS - AMPCON
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL
ADV.(A/S) : JOAO MARCOS FONSECA DE MELO (26323/DF, 643A/SE)

Decisão: Após os votos dos Ministros Roberto Barroso (Relator), Rosa Weber, Edson Fachin e Alexandre de Moraes, que julgavam improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 80, § 5º, da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul e do art. 15 da Lei Complementar estadual nº 160/2012, do mesmo ente federativo, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Falaram: pelo interessado Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, o Dr. Ulisses Schwarz Viana, Procurador do Estado; e, pelos *amici curiae* Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas do Brasil – AUDICON; Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil – ANTC; Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON; e Associação Brasileira de Tribunais de Contas dos Municípios – ABRACOM, o Dr. João Marcos Fonseca de Melo. Plenário, Sessão Virtual de 10.6.2022 a 20.6.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4ED0-9390-37B6-E5C7 e senha B27A-9F52-4576-2005

22/08/2022 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.947 MATO GROSSO DO SUL

V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, ajuizada em face do art. 80, § 5º, da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, e o art. 15, da LC estadual 160/2012, que possuem a seguinte redação:

> Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul:
>
> "Art. 80. O Tribunal de Contas do Estado, integrado por sete Conselheiros, tem sede na Capital, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território estadual, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 114.
> [...]
> §5º Os Auditores, quando em substituição a Conselheiros, terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos titulares e quando no exercício das demais atribuições estabelecidas em lei, as dos magistrados de nível imediatamente inferior ao do adotado para os Conselheiros.
>
> LC nº 160/2012 do Estado do Mato Grosso do Sul:
>
> Art. 15. A equiparação de vencimentos e de vantagens financeiras atribuíveis ao Auditor, quando em substituição a Conselheiro, conforme o disposto no art. 80, § 5º, primeira parte, da Constituição Estadual, somente deverá ser reconhecida se o período de substituição for igual ou superior a trinta dias.

Aponta-se, na exordial, violação aos arts. 18, *caput*; 25, *caput*; art. 37,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8A90-5C66-8A4F-D309 e senha 633C-3F9E-8D72-9902

caput, e incisos X e XIII; 73, §4º e 75, da Constituição Federal. Sustenta-se que a norma impugnada, ao alvedrio da Constituição, promove a vinculação remuneratória entre Auditores do Tribunal de Contas estadual a Conselheiros e a membros do Poder Judiciário. Pugna-se, ao final, pela sua declaração de inconstitucionalidade.

O Relator, Ministro Roberto Barroso, junta voto pela improcedência do pedido.

Em relação à primeira parte do dispositivo impugnado, assenta a inexistência de vício de constitucionalidade na previsão de recebimento, pelos auditores do TCE, dos mesmos vencimentos e vantagens de Conselheiros, quando atuarem em sua substituição, nos termos da jurisprudência desta Corte.

No que se refere à alegada inconstitucionalidade do pedido no tocante à percepção, pelos auditores, da mesma remuneração de membros do poder judiciário, quando não estiverem exercendo substituição a Conselheiro, entendeu o Relator também ser o caso de improcedência do pedido, a partir da seguinte fundamentação:

> "Por mais que o art. 73, § 4º, da CF não mencione expressamente que os auditores perceberão os mesmos *vencimentos*, e diga apenas que terão as mesmas *garantias* de juiz de Tribunal Regional Federal, não se deve afastar a possibilidade de paridade remuneratória nessa hipótese. O argumento do Procurador-Geral da República se baseia justamente na ausência do termo *vencimentos* nesse dispositivo, mas a interpretação sugerida na petição inicial não deve ser acolhida. Isso porque a percepção da mesma remuneração de magistrados é antes de tudo uma garantia de independência no exercício da judicatura de contas.
>
> (...)
>
> Caso se entenda que a norma impugnada é inconstitucional, a consequência prática será o comprometimento da imparcialidade desses servidores que prestam concurso público para o exercício da judicatura de contas. Isso porque, caso se concluísse pela violação ao art. 37,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8A90-5C66-8A4F-D309 e senha 633C-3F9E-8D72-9902

> XIII, CF, a consequência seria exigir lei específica para a remuneração dos auditores. Em seguida, seria necessária a aprovação da lei para estipular sua remuneração. Ocorre que se trata de carreira pequena – no caso do TCE-MS são apenas seis auditores – que não te poder de iniciativa de projeto de lei para a fixação ou aumento dos seus vencimentos, não sendo possível ainda, garantir que teria a força política necessária para a aprovação de lei específica."

Pedi vista dos autos para melhor refletir sobre a matéria, sobretudo porque o entendimento que considera válida a equiparação da remuneração de auditores do Tribunal de Contas estadual com a de juízes de direito de entrância final implicaria em alteração da jurisprudência da Corte, nos termos em que fixada no julgamento da ADI 507, Rel. Min. Celso de Mello, Dje 8.8.2003, assim ementado, no que interessa:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS (ART. 44, PARÁGRAFO ÚNICO) - ADCT ESTADUAL (ARTS. 38 E 46) - AUDITOR DO TRIBUNAL DE CONTAS LOCAL - OUTORGA DOS MESMOS VENCIMENTOS E VANTAGENS CONCEDIDOS A JUIZ DE DIREITO DA COMARCA DA CAPITAL, QUANDO O AUDITOR SE ACHAR NO EXERCÍCIO DAS ATRIBUIÇÕES DE SEU CARGO - EQUIPARAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE VEDADA - POSSIBILIDADE RECONHECIDA SOMENTE QUANDO O AUDITOR ESTIVER EM SUBSTITUIÇÃO A CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS - HIPÓTESE EM QUE ASSISTIRÁ, AO AUDITOR, O DIREITO DE RECEBER, POR EFEITO DA SUBSTITUIÇÃO, A REMUNERAÇÃO DEVIDA AO CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS - (...) - AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. O PODER CONSTITUINTE OUTORGADO AOS ESTADOS-MEMBROS SOFRE AS LIMITAÇÕES JURÍDICAS IMPOSTAS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. - Os Estados-membros organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8A90-5C66-8A4F-D309 e senha 633C-3F9E-8D72-9902

> que adotarem (CF, art. 25), submetendo-se, no entanto, quanto ao exercício dessa prerrogativa institucional (essencialmente limitada em sua extensão), aos condicionamentos normativos impostos pela Constituição Federal, pois é nesta que reside o núcleo de emanação (e de restrição) que informa e dá substância ao poder constituinte decorrente que a Lei Fundamental da República confere a essas unidades regionais da Federação. Doutrina. Precedentes. AUDITOR DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL - OUTORGA DE TRATAMENTO REMUNERATÓRIO IDÊNTICO AO ATRIBUÍDO AOS MAGISTRADOS LOCAIS - INADMISSIBILIDADE. - Os Auditores do Tribunal de Contas estadual, quando não estejam substituindo os Conselheiros do Tribunal de Contas, não podem ser equiparados, em decorrência do mero exercício das demais atribuições inerentes ao seu cargo, a qualquer membro do Poder Judiciário local, no que se refere a vencimentos e vantagens, eis que a Carta Política, em matéria remuneratória, veda a instituição de regramentos normativos de equiparação ou de vinculação, ressalvadas as hipóteses expressamente autorizadas em sede constitucional. (...)".

Ao avaliar os argumentos expendidos naquele precedente e a proposta de voto no julgamento ora em questão, concluí estar com razão o Ministro Roberto Barroso, ao conferir uma interpretação sistêmica da Constituição Federal para solucionar a questão.

Passo então ao meu voto.

Inicialmente, acompanho o Relator quanto à constitucionalidade do recebimento, pelo Auditor do TCE, dos mesmos vencimentos e vantagens dos Conselheiros de Contas, **quando estiverem exercendo sua substituição**, nos termos da jurisprudência desta Corte. Nesse sentido, além do precedente já citado, menciono ainda os seguintes julgados: ADI 6.950, Rel. Min. Roberto Barroso, Dje 25.3.2022; e ADI 6.951, Rel. Min. Edson Fachin, Dje 28.6.2022.

No que se refere ao entendimento exarado por Sua Excelência acerca

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8A90-5C66-8A4F-D309 e senha 633C-3F9E-8D72-9902

da ausência de violação à Constituição pela previsão normativa da **equiparação remuneratória entre auditores e juízes de entrância final,** é relevante mencionar que a carreira do Auditor do Tribunal de Contas estadual possui contornos próprios e não se confunde com a carreira dos servidores do tribunal, para os quais se atribui as atividades de controle externo.

Isso porque, historicamente, exige-se dos auditores aprovados em concurso público específico requisitos de investidura equivalentes àqueles previstos para os cargos de Conselheiro, sendo ainda nomeados pela mesma autoridade pública, qual seja, o Chefe do Poder Executivo.

Ademais, aos Auditores do Tribunal de Contas estadual atribui-se funções relacionadas ao julgamento de contas públicas, dentre elas a relatoria e a instrução de processos, a proposição de decisões e até mesmo a substituição de Conselheiros, quando ausentes. Em razão da similitude de atribuições e do fato de que parcela dos Conselheiros indicados pelo Chefe do Executivo advirem necessariamente da carreira de auditores, esses servidores são denominados "Conselheiros-substitutos".

A Constituição Federal, ao tratar especificamente sobre os Ministros do Tribunal de Contas da União, estabeleceu uma simetria de tratamento daqueles com os Ministros do Superior Tribunal de Justiça, ao lhes conferir as mesmas prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens (CF, art. 73, § 3º).

No tocante aos auditores do TCU, estabeleceu as mesmas garantias e impedimentos dos Ministros da Corte de Contas, quando em sua substituição, e às de juiz do Tribunal Regional Federal, "*quando no exercícios das demais atribuições da judicatura*" (CF, art. 73, § 4º).

Essa última previsão, embora não mencione expressamente o termo "vencimentos", visa garantir a autonomia técnica dos auditores no exercício da judicatura de contas, reconhecendo a enorme responsabilidade do cargo, que exige independência para exercício da função.

Se acaso fosse conferida interpretação estritamente literal ao referido dispositivo, seria inútil a menção que o art. 73, § 4º, faz ao cargo de juiz

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8A90-5C66-8A4F-D309 e senha 633C-3F9E-8D72-9902

do Tribunal Regional Federal, tendo em vista que as garantias da magistratura – quais sejam: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio – são as mesmas para toda a carreira (CF, art. 95 e LOMAN, arts. 25 e 36).

Assim, ao se conferir uma interpretação extensiva ao art. 73, § 4º, da Constituição, para compreender que dentro do termo "garantias" também se inclui a percepção da remuneração prevista para os juízes do Tribunal Regional Federal, reconhece-se aos auditores a independência e a liberdade necessárias para o exercício de seu mister, uma vez que os colocam em posição equivalente à magistratura, assim como o faz expressamente a Constituição, em relação aos Ministros do Tribunal de Contas da União.

Esse, inclusive, foi o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI 4.541, Dje 4.5.2021, oportunidade em que a Min. Cármen Lúcia, assim se referiu ao cargo de auditores do Tribunal de Contas da União:

> "O cargo de auditor, antes relegado à disciplina infraconstitucional, foi alçado ao plano constitucional. O tratamento legal e regimental então existente foi aproveitado pelo constituinte originário, que reconheceu e ampliou a importância do cargo de auditor, atribuindo-lhe, por disposição constitucional expressa, a substituição de Ministros e a prática de atos inerentes à judicatura, conferindo-lhe garantias e prerrogativas próprias da magistratura e permitindo-lhe a ascensão ao cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União.
>
> (...)
>
> O cargo de adutor do Tribunal de Contas, como previsto na Constituição da República, não tem como paradigma os demais cargos que compõem os quadros técnicos dos Tribunais de Contas. Espelha-se no cargo de ministro (no caso do Tribunal de Contas da União), ou, nos Estados, no de conselheiro, compartilhando, como salientado, além da autoridade nomeante, requisitos de investidura, prerrogativas, garantias e impedimentos equivalentes. Essa equivalência conduziu a que o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, alterado

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8A90-5C66-8A4F-D309 e senha 633C-3F9E-8D72-9902

> pela Resolução TCU n. 246, de 30 de novembro de 2011, passasse referir-se ao auditor como ministro-subsituto."

Esse entendimento também se mostra consentâneo com a vontade do constituinte originário que assim justificou a previsão contida no parágrafo 4º do art. 73 (Emenda ES22052-7):

> "Os juízes são os juízes permanentes do Tribunal de Contas que têm por missão relatar os processos que são distribuídos entre eles e os Ministros titulares.
>
> Mesmo quando não estão substituindo os Ministros, estão ao lado deles relatando e fazendo propostas de decisões que constituem inequivocadamente atos de judicatura.
>
> Por isso é necessário que mesmo nessa situação e especialmente nelas, estejam protegidos pelas garantias tradicionais da magistratura. Se quando substituem são equiparados a Ministros, quando executam as atribuições de sua judicatura, sem substituírem, devem, por hierarquia, ser equiparados a juízes dos Tribunais Regionais Federais."

Como concluiu o Min. Roberto Barroso em seu voto, ao fim e ao cabo "*[o] que se pretende tutelar, afinal, é justamente o exercício da função de julgar contas públicas de forma independente e livre de pressões*".

Seguindo essa linha, e considerada a obrigatoriedade dos Estados e do Distrito Federal se guiarem pelo modelo federal na organização do desenho institucional atribuído ao Tribunal de Contas estadual (CF, art. 75), entendo que a melhor interpretação conferida ao art. 73, § 4º, da Constituição é aquela que estende aos auditores do tribunal de contas estaduais as mesmas garantias – compreendida a equivalência de padrão remuneratório – previstas aos magistrados vinculados ao Tribunal de Justiça Estadual.

Ante o exposto, acompanho integralmente o Relator, para julgar improcedente o pedido.

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 8A90-5C66-8A4F-D309 e senha 633C-3F9E-8D72-9902

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.947
PROCED. : MATO GROSSO DO SUL
RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
ADV.(A/S) : FABIO DE OLIVEIRA CAMILLO (8090/MS)
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MINISTROS E CONSELHEIROS SUBSTITUTOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - AUDICON
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICIPIOS
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO NACIONAL DO MINISTERIO PUBLICO DE CONTAS - AMPCON
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL
ADV.(A/S) : JOAO MARCOS FONSECA DE MELO (26323/DF, 643A/SE)

Decisão: Após os votos dos Ministros Roberto Barroso (Relator), Rosa Weber, Edson Fachin e Alexandre de Moraes, que julgavam improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 80, § 5º, da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul e do art. 15 da Lei Complementar estadual nº 160/2012, do mesmo ente federativo, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Falaram: pelo interessado Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, o Dr. Ulisses Schwarz Viana, Procurador do Estado; e, pelos *amici curiae* Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas do Brasil – AUDICON; Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil – ANTC; Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON; e Associação Brasileira de Tribunais de Contas dos Municípios – ABRACOM, o Dr. João Marcos Fonseca de Melo. Plenário, Sessão Virtual de 10.6.2022 a 20.6.2022.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 80, § 5º, da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul e do art. 15 da Lei Complementar estadual nº 160/2012, do mesmo ente federativo, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 12.8.2022 a 19.8.2022.

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 73E5-7916-C13A-6038 e senha 4875-D125-7815-276B

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 73E5-7916-C13A-6038 e senha 4875-D125-7815-276B