



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

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

PETIÇÃO INICIAL AJCONST/PGR Nº 256549/2021

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal de 1988, no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e na Lei 9.868/1999, propõe

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

contra disposições do art. 123, *caput* e parágrafo único, da Lei 12.600, de 14.6.2004, com redação da Lei 16.039, de 10.5.2007, do Estado de Pernambuco.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

As normas estabelecem vinculação entre as remunerações dos cargos de Auditor e de Conselheiro do Tribunal de Contas daquela unidade federada.¹

1. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor das normas impugnadas:

Lei 12.600/2004 de Pernambuco

Art. 123. O Auditor, quando em substituição a Conselheiro, terá as mesmas garantias, impedimentos e vencimentos do Titular e nas demais atribuições da Judicatura terá as mesmas garantias e impedimentos do Juiz Estadual de entrância mais elevada.

Parágrafo único. O subsídio mensal do Auditor (Conselheiro Substituto) será 5% (cinco por cento) inferior aos vencimentos percebidos quando em substituição a Conselheiro. (Acrescido pelo art. 5º da Lei nº 16.039, de 10 de maio de 2017.)

Consoante se demonstrará, as normas afrontam o **art. 18, caput** (autonomia dos entes federados), o **art. 25, caput** (princípio da simetria na organização dos estados-membros), o **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 **os arts. 73, § 4º, e 75** (modelo federal de prerrogativas do Auditor do Tribunal de Contas da União), todos da Constituição Federal.

1 Acompanha a petição inicial cópia das normas impugnadas (art. 3º da Lei 9.868/1999).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2. EQUIPARAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS

Além de inerente à forma federativa adotada pelo Estado brasileiro, o princípio da autonomia estadual encontra-se explícito no *caput* dos arts. 18 e 25 da Constituição Federal, que dispõem:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.
(...)

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Quanto aos parâmetros de fixação remuneratória dos servidores e agentes públicos, estabelecem os arts. 37, X e XIII, e 39, § 1º, da Carta Magna:

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

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

XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;



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

(...)

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

- I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;*
- II – os requisitos para a investidura;*
- III – as peculiaridades dos cargos.*

Eis, portanto, o arcabouço jurídico sobre o qual o Supremo Tribunal tem se debruçado para expressar firme e reiterada jurisprudência que rechaça a vinculação de “*quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público*”, aí incluída a proibição de vinculação para fins de reajuste automático.

A cláusula proibitória de equiparação ou vinculação de quaisquer espécies remuneratórias é consectária da reserva absoluta de lei em matéria remuneratória do funcionalismo público. Proíbe a Constituição, no inciso XIII do art. 37, o atrelamento remuneratório para evitar que a alteração de uma carreira repercuta automaticamente em outra.

A esse respeito, ressalta Luciano de Araújo Ferraz que “*as vinculações e equiparações, conquanto conceitualmente distintas, produzem o mesmo*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*efeito prático: aumento remuneratório, por via reflexa, de determinado grupo de agentes públicos, pelo fato de outros agentes (hierarquicamente superiores ou com status equivalente na estrutura estatal) terem sido beneficiados pelo acréscimo pecuniário”.*²

Observe-se que, já no ano de 2002, na ADI 196/AC, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, o Plenário da Corte reiterara jurisprudência no sentido da inconstitucionalidade da equiparação de vencimentos entre servidores estaduais e federais, em face dos arts. 25 e 37, XIII, da Constituição Federal.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, § 1º DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ACRE. Conforme reiterada jurisprudência desta Corte, mostra-se inconstitucional a equiparação de vencimentos entre servidores estaduais e federais, por ofensa aos arts. 25 e 37, XIII da Constituição Federal. Precedentes: ADIMC 117, ADIMC 193 e ADI 237. Procedência da ação, declarando-se inconstitucional a expressão “cujo soldo não será inferior ao dos servidores militares federais”, constante da norma estadual acima citada.

(ADI 196/AC, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 20.9.2002)

Assim decidiu a Corte sob a *ratio* de que o estabelecimento de equiparação ou vinculação entre servidores (civis ou militares) estaduais e federais é **contrário ao princípio federativo** refletido no art. 25 da

2 FERRAZ, Luciano de Araújo. Comentário ao art. 37, XIII. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 866.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Constituição Federal, visto que do aumento de remuneração concedido aos servidores federais por lei da União resultava majoração de despesa para os Estados.

No julgamento da ADI 336/SE (Rel. Min. Eros Grau, *DJe* de 17.9.2010), foi extirpado da ordem jurídica o art. 100 da Constituição de Sergipe, que vinculava o reajuste de remuneração dos servidores do Poder Judiciário à dos magistrados. Consignou-se:

Trata-se de ação direta na qual é objetivada a declaração de inconstitucionalidade de diversos preceitos da Constituição sergipana e de seu ADCT. (...) Art. 100 da Constituição estadual (...). Ao vincular o reajuste dos servidores do Poder Judiciário ao dos magistrados, o preceito confere privilégio aos servidores daquele Poder, em detrimento dos demais, em desrespeito ao comando constitucional que assegura revisão geral de remuneração dos servidores públicos. (Grifo nosso.)

Em igual linha, colaciona-se da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO CONJUNTO DAS ADIS 4.009 E 4.001. LEGITIMIDADE AD CAUSAM DA REQUERENTE – ADEPOL. LEI COMPLEMENTAR N. 254, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2003, COM A REDAÇÃO QUE LHE FOI CONFERIDA PELA LEI COMPLEMENTAR N. 374, DE 30 DE JANEIRO DE 2007, AMBAS DO ESTADO DE SANTA



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

CATARINA. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA ESTADUAL. ARTIGO 106, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO CATARINENSE. LEIS COMPLEMENTARES NS. 55 E 99, DE 29 DE MAIO DE 1.992 E 29 DE NOVEMBRO DE 1.993, RESPECTIVAMENTE. VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS DOS POLICIAIS CIVIS E MILITARES À REMUNERAÇÃO DOS DELEGADOS. ISONOMIA, PARIDADE E EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS. JURISPRUDÊNCIA DO STF: VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, INCISO XIII; 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "A", E 63, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. PROIBIÇÃO DE VINCULAÇÃO E EQUIPARAÇÃO ENTRE REMUNERAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

(...)

2. O objeto desta ação direta diz com a possibilidade de equiparação ou vinculação de remunerações de servidores públicos estaduais integrados em carreiras distintas.

3. A jurisprudência desta Corte é pacífica no que tange ao não cabimento de qualquer espécie de vinculação entre remunerações de servidores públicos (artigo 37, XIII, da CB/88). Precedentes.

4. Violação do disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea a, da Constituição do Brasil – "são de iniciativa privativa do presidente da República as leis que: (...); II – disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração".

5. Afrenta ao disposto no artigo 63, inciso I, da Constituição do Brasil – "não será admitido aumento de despesa prevista: I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvados o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º".



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

6. *É expressamente vedado pela Constituição do Brasil o atrelamento da remuneração de uns servidores públicos à de outros, de forma que a majoração dos vencimentos do grupo paradigma consubstancie aumento direto dos valores da remuneração do grupo vinculado.*

7. *Afrontam o texto da Constituição do Brasil os preceitos da legislação estadual que instituem a equiparação e vinculação de remuneração.*

8. *Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade: (i) do trecho final do § 3º do artigo 106 da Constituição do Estado de Santa Catarina: "de forma a assegurar adequada proporcionalidade de remuneração das diversas carreiras com a de delegado de polícia"; (ii) do seguinte trecho do artigo 4º da LC n. 55/92 "(...), assegurada a adequada proporcionalidade das diversas carreiras com a do Delegado Especial"; (iii) do seguinte trecho do artigo 1º da LC 99: "mantida a proporcionalidade estabelecida em lei que as demais classes da carreira e para os cargos integrantes do Grupo Segurança Pública - Polícia Civil"; e, (iv) por arrastamento, do § 1º do artigo 10 e os artigos 11 e 12 da LC 254/03, com a redação que lhe foi conferida pela LC 374, todas do Estado de Santa Catarina.*

9. *Modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade. Efeitos prospectivos, a partir da publicação do acórdão.*

10. *Aplicam-se à ADI n. 4.001 as razões de decidir referentes à ADI n. 4.009.*

(ADI 4.009, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 29 maio 2009 – grifos nossos.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RIO GRANDE DO NORTE. VENCIMENTOS DE PROCURADORES DO ESTADO, DEFENSORES PÚBLICOS, DELEGADOS DE POLÍCIA E PROCURADORES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA E DAS AUTARQUIAS.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

VINCULAÇÃO À REMUNERAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE.

1. *Prejudicado o pedido na parte referente à violação ao artigo 39, § 1º, da Constituição Federal, modificado substancialmente pela promulgação da EC 19/98 no curso da ação. Precedentes.*

2. *Equiparação de vencimentos no âmbito do serviço público. Vedação prescrita no inciso XIII do artigo 37 da Carta Federal. Alteração superveniente do dispositivo constitucional que não implicou modificação essencial do seu conteúdo, mantido o princípio que obsta a referida vinculação. Proibição que atinge situações anteriores à Constituição de 1988 (artigo 17 do ADCT/88). Ação conhecida em parte e, nesta parte, julgada procedente.*

(ADI 305, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 13 dez. 2002 – grifos nossos.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS. MAGISTRATURA. MINISTÉRIO PÚBLICO. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. *É inconstitucional a vinculação de espécies remuneratórias das carreiras da magistratura e do Ministério Público constante de norma prevista na Constituição do Estado.*

2. *Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.*

(ADI 1.163, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 26 fev. 2016 – grifo nosso.)

A vinculação remuneratória implica reajuste automático de uma categoria de agentes públicos sem lei específica, sempre que a categoria paradigma se veja contemplada com elevação de estipêndios. A vedação constitucional visa a preservar, em última análise, o princípio da reserva de



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

lei em matéria remuneratória, explicitado, após a Emenda Constitucional 19, de 4.6.1998, no art. 37, X, da Carta da República.

**3. RESERVA DE LEI ESPECÍFICA PARA A DISCIPLINA
REMUNERATÓRIA DE AGENTES PÚBLICOS**

Como visto, a partir do advento da EC 19/1998, foi reformulada a regência da remuneração de agentes públicos, que passou a ser submetida exclusivamente ao domínio normativo da lei de caráter formal:

Art. 37. (...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

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

REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E POSTULADO DA RESERVA LEGAL.

– O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

quanto a sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral. – O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei – analisada sob tal perspectiva – constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não legislativos.

(ADI 2.075/RJ-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 27 jun. 2003 – grifo nosso.)

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

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

*Mas a lei que fixa ou majora os valores agora deve ser específica, ou seja, trata-se de lei ordinária (art. 59, III, CR), porém com **conteúdo exclusivamente voltado à finalidade de estipular parâmetros de retribuição pecuniária** (...). (grifo nosso.)³*

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Essa lei específica há de obedecer às regras constitucionais sobre reserva de iniciativa. A propósito, Odete Medauar ensina:

*Nos termos do art. 37, X, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998, a remuneração dos servidores públicos e o subsídio somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso. Para a Administração direta e autárquica federal, a iniciativa é privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, II, a); para o Judiciário, a iniciativa é privativa dos Tribunais (art. 96, II, b); o Ministério Público e os Tribunais de Contas são dotados de iniciativa privativa nos seus âmbitos (CF, art. 127, § 2º, e art. 73, § 3º, respectivamente). Tais poderes ou entes remetem ao Legislativo projeto de lei na matéria, com observância das normas constitucionais a respeito.*⁴

A jurisprudência do STF, há muito, pacificou-se em ser atribuição do legislador dispor sobre o tema.⁵ Com base nessa compreensão, destacou o Min. Carlos Velloso, na ADI-MC 492/DF (DJ, 1º jul. 1992), que “a sistemática dos servidores públicos, regime jurídico, vencimentos e remuneração

4 MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 20. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 334.

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



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

assentam-se na lei, mesmo porque legalidade constitui princípio a que a Administração Pública deve obediência rigorosa (C.F., art. 37)”.

**4. ORGANIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL E
SIMETRIA COM O MODELO FEDERAL**

O princípio da simetria tem por escopo garantir que os contornos institucionais fundamentais adotados pela Constituição Federal de 1988 se vejam preservados no ordenamento jurídico de cada ente da Federação.

O aludido princípio pode ser identificado em diversas partes do texto constitucional, em especial no *caput* do art. 25, de acordo com o qual “*Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição*”; como também no *caput* do art. 75, que determina que as normas relativas ao Tribunal de Contas da União “*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*”.

Em virtude do princípio da simetria, portanto, certas funções e competências de poderes da União e de órgãos constitucionais autônomos estendem-se, no que couber, a seus homólogos dos Estados.



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

Inscrito nos arts. 73 a 75 da Constituição Federal, o modelo federal de organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas constitui norma de preordenação, na definição de Raul Machado Horta,⁶ e há de ser reproduzido pelos estados-membros. Não há espaço, no tema, para inovação por parte do poder constituinte decorrente estadual.

Tal compreensão foi afirmada pelo Ministro Gilmar Mendes, em voto no julgamento de medida cautelar na ADI 3.715/TO:

A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. Nesse sentido, este Tribunal tem considerado que “os Estados-membros estão sujeitos, na organização e composição dos seus Tribunais de Contas, a um modelo jurídico heterônomo estabelecido pela própria Carta Federal, que lhes restringe o exercício e a extensão do poder constituinte decorrente de que se acham investidos”. Assim, “a norma consubstanciada no art. 75 do texto constitucional torna, necessariamente, extensíveis aos Estados-membros as regras nele fixadas”.

(ADI 3.715 MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 25.8.2006.)

A necessária observância do princípio da simetria na estruturação das cortes de contas estaduais foi reafirmada em diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal:

⁶ HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 73-78.



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...) TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CRIAÇÃO DO CARGO DE SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO. DISCREPÂNCIA DO MODELO DELINEADO NA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 73, 75, PARÁGRAFO ÚNICO, 96, INCISO II, ALÍNEA B, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. Estrutura dos Tribunais de Contas Estaduais. Observância necessária do modelo federal. Precedentes.

2. Não é possível ao Estado-membro extinguir o cargo de Auditor na Corte de Contas estadual, previsto constitucionalmente, e substituí-lo por outro cuja forma de provimento igualmente divirja do modelo definido pela CB/88.

3. Vício formal de iniciativa no processo legislativo que deu origem à LC 142/99. A CB/88 estabelecendo que compete ao próprio Tribunal de Contas propor a criação ou extinção dos cargos de seu quadro, o processo legislativo não pode ser deflagrado por iniciativa parlamentar [artigos 73 e 96, inciso II, alínea b].

(ADI 1.994, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 8.9.2003 – grifos nossos.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES POR MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. SIMETRIA OBRIGATÓRIA COM O MODELO NACIONAL.

1. A Lei Complementar mato-grossense n. 11/1991 foi revogada pela Lei Complementar n. 269, que estabeleceu a organização do Tribunal de Contas daquele Estado. Prejuízo, neste ponto, da Ação.

2. O Ministério Público Especial, cujas atividades funcionais sejam restritas ao âmbito dos Tribunais de Contas, não se confunde nem integra o Ministério Público comum.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

3. É obrigatória a adoção, pelos Estados, do modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público que perante ele atua. Aplicação do princípio da simetria.

(ADI 3.307, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 29.5.2009 – grifo nosso.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 307, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, ACRESCIDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 40, DE 19/12/2007. INDICAÇÃO DE CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS. DISPOSITIVO QUE AUTORIZA A LIVRE ESCOLHA PELO GOVERNADOR NA HIPÓTESE DE INEXISTÊNCIA DE AUDITORES OU MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL APTOS À NOMEAÇÃO. OFENSA AOS ARTIGOS 73, § 2º, E 75, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LIMINAR DEFERIDA.

I – O modelo federal de organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas, fixado pela Constituição, é de observância compulsória pelos Estados, nos termos do caput do art. 75 da Carta da República. Precedentes.

(ADI 4.416 MC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 28.10.2010.)

As disposições questionadas nesta ação se afastam do modelo federal de organização do Tribunal de Contas e promovem indevida equiparação remuneratória entre cargos de Auditor e cargos de Conselheiro da Corte de Contas estadual.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

5. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS QUESTIONADAS

Ao dispor sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, a Lei 12.600/2004, no art. 123, *caput*, inseriu nas prerrogativas do cargo de Auditor o direito à equiparação de vencimentos relativamente ao Conselheiro, quando em substituição.

O parágrafo único do mesmo dispositivo, inserido pela Lei estadual 16.039/2017, por sua vez, dispôs que o “*subsídio mensal do Auditor (Conselheiro Substituto) será 5% (cinco por cento) inferior aos vencimentos percebidos quando em substituição a Conselheiro*”, promovendo nova vinculação remuneratória entre cargos distintos.

Na conformação do Tribunal de Contas da União, o art. 73, § 4º, da Constituição Federal apenas previu aos Auditores o direito de equiparação de garantias e impedimentos, *mas não de vencimentos*, relativamente ao titular (Ministro), quando em substituição; ou a Juiz do Tribunal Regional Federal, quando no desempenho das demais atribuições de judicatura:

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.

(...)



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

§ 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.

O preceito em questão deixou, intencionalmente, de fazer menção à vinculação de vencimentos e vantagens, da forma como fez no § 3º do mesmo dispositivo constitucional em relação aos Ministros do TCU:

Art. 73. (...)

(...)

*§ 3º 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)*

Enquanto os ocupantes do cargo de Ministro do TCU submetem-se ao regime de paridade de “*garantias, prerrogativas, impedimentos, **vencimentos e vantagens***”, relativamente a membros do Judiciário (Ministro do Superior Tribunal de Justiça); os ocupantes do cargo de Auditor do TCU apenas gozam da equivalência quanto a “*garantias e impedimentos*” relativamente ao cargo paradigma (Ministro do TCU ou Juiz do TRF), por expressa opção do poder constituinte originário.



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

Dessa forma, art. 123, *caput* e parágrafo único, da Lei 12.600/2004 de Pernambuco subverte o modelo constitucional de organização do Tribunal de Contas, contrariando os arts. 73, § 4º, c/c art. 75 da Constituição Federal.

Ao promover uma vinculação automática de vencimentos entre Auditores e Conselheiros do TCE, esbarra na reserva absoluta de lei específica estabelecida pelo art. 37, *caput* e X, da CF; bem como na vedação de equiparação remuneratória imposta pelo art. 37, XIII, da CF.

Em casos análogos, decidiu essa Suprema Corte:

A vinculação entre os vencimentos dos Auditores e Procuradores e os dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Paraná (art. 251 da Constituição estadual) incide na vedação do art. 37, X, da Constituição da República.

Mesmo em relação aos primeiros (os Auditores), só se permite, no modelo federal (art. 73, § 4º, da C.F.), o estabelecimento da equiparação, quanto a garantias e impedimentos. Não para o efeito de remuneração.

(ADI 115/PR, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 1º.7.1993)

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 -



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

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 - AUDITOR ADJUNTO - ACESSO AO CARGO DE AUDITOR INDEPENDENTEMENTE DE CONCURSO PÚBLICO - POSSIBILIDADE - PROVIMENTO DERIVADO - CATEGORIAS FUNCIONAIS (AUDITOR ADJUNTO E AUDITOR) QUE SE ACHAVAM ESTRUTURADAS EM CARREIRA - INGRESSO DOS AUDITORES ADJUNTOS, NESSA CARREIRA, MEDIANTE PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS - 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 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 emanção (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



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

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.

AUDITOR ADJUNTO - INGRESSO ORIGINÁRIO NA CARREIRA MEDIANTE PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS - ACESSO AO CARGO FINAL DA CARREIRA (CARGO DE AUDITOR), NA FORMA DA LEGISLAÇÃO ANTERIORMENTE VIGENTE, EXTINTOS OS CARGOS À MEDIDA EM QUE SE VAGAREM - DIREITO RECONHECIDO, EM NORMA TRANSITÓRIA (ADCT ESTADUAL, ART. 46), AOS ATUAIS OCUPANTES DO CARGO DE AUDITOR ADJUNTO - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DESSA REGRA DE DIREITO TRANSITÓRIO.

(ADI 507/AM, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 8.8.2003)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LEGITIMIDADE ATIVA DA ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS-AMB. VINCULAÇÃO DE VENCIMENTOS. OBSERVÂNCIA DO MODELO FEDERAL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. FUNÇÃO FISCALIZADORA: LIMITAÇÃO AOS ATOS DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. INOBSERVÂNCIA.

1. Tem legitimidade ativa ad causam a Associação dos Magistrados do Brasil - AMB, uma vez que os textos impugnados promovem vinculação de vencimentos entre os auditores do Tribunal de Contas do Estado e os juízes do Tribunal de Alçada, evidenciando o interesse corporativo da entidade.

2. Vencimentos. Equiparação e vinculação de remuneração. Inconstitucionalidade, excetuadas situações especialmente previstas no próprio Texto Constitucional. Percepção dos vencimentos em



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

virtude do exercício do cargo em substituição. Acumulação de vencimentos não-caracterizada. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Inconstitucionalidade tão-só da expressão "e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, os dos Juizes do tribunal de Alçada", contida no § 2º do artigo 74 da Constituição estadual.

3. Poder Legislativo. Função fiscalizadora. Conforme prevê o artigo 49, X, da Constituição Federal, a função fiscalizadora do Poder Legislativo está restrita aos atos do Poder Executivo. Não-observância ao princípio da simetria. Inconstitucionalidade da expressão "sobre fatos relacionados a cada um deles", inserida no inciso XX do artigo 53 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que não foi acolhida pela maioria, prevalecendo o posicionamento de se conferir à norma interpretação conforme a Constituição, para excluir do seu alcance os atos jurisdicionais. Ressalva de ponto de vista do Relator.

*Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.
(ADI 134/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 3.9.2004)*

Diante do entendimento consolidado da Suprema Corte e em face do disposto nos arts. 18, *caput*, 25, *caput*, 37, *caput* e X e XIII, 73, § 4º, e 75 da Constituição Federal, há de se concluir pela inconstitucionalidade do art. 123, *caput* (expressão "*e vencimentos*") e parágrafo único, da Lei 12.600/2004 de Pernambuco.

6. PEDIDO CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

demonstrada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O perigo na demora processual (*periculum in mora*) está no impacto financeiro significativo decorrente da continuidade de pagamentos indevidos a Auditores do TCE, por força das disposições normativas ora questionadas.

Tais pagamentos consubstanciam dano econômico de **incerta** ou de **difícil** reparação a ser suportado pelo Estado de Pernambuco, tendo em vista o caráter alimentar das verbas, revelando-se assim a urgência necessária para a concessão de cautelar, com respaldo no art. 10 da Lei 9.868/1999.

Primeiramente, porque há de se considerar que as normas que estipulam indevida vinculação remuneratória seguem cerceando a autonomia do Estado, com especial repercussão negativa sobre suas finanças.

Ademais, registre-se que a situação é ainda mais preocupante na atual **conjuntura de enfrentamento da epidemia de Covid-19, com queda substancial da arrecadação dos Estados, decorrente da paralisação de setores estratégicos para a economia, e da necessidade de auxílio estatal para a população mais carente de recursos, afigurando-se sobremaneira prejudicial a manutenção de pagamentos a agentes públicos de remunerações majoradas de forma incompatível com os termos constitucionais.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O perigo na demora processual (*periculum in mora*) está no impacto financeiro decorrente da continuidade da concessão de reajustes vinculados a Auditores do TCE, enquanto não suspensas as normas impugnadas.

A propósito, vale lembrar que a Suprema Corte já deferiu medida cautelar em ADI ajuizada em 2011 contra ato de 2007, sob o fundamento de estar configurado o perigo da demora pela circunstância de a não suspensão do dispositivo implicar perpetuação do pagamento de verbas vedadas pela Constituição, com prejuízo ao erário. Esta é a ementa do julgado referido:

MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 147, § 5º, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS. PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO AOS PARLAMENTARES EM RAZÃO DA CONVOCAÇÃO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA. AFRONTA AOS ARTS. 39, § 4º, E 57, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE VEDAM O PAGAMENTO DE PARCELA INDENIZATÓRIA EM VIRTUDE DESSA CONVOCAÇÃO. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E PERIGO DA DEMORA CONFIGURADOS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

I – O art. 57, § 7º, do Texto Constitucional, numa primeira análise, veda o pagamento de parcela indenizatória aos parlamentares em razão de convocação extraordinária, norma que é de reprodução obrigatória pelos Estados-membros por força do art. 27, § 2º, da Carta Magna.

II – A Constituição é expressa, no art. 39, § 4º, ao vedar o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de



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

representação ou outra espécie remuneratória ao subsídio percebido pelos parlamentares.

III – A presença do perigo da demora é evidente, uma vez que, caso não se suspenda o dispositivo impugnado, a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás continuará pagando aos deputados verba vedada pela Carta Política, em evidente prejuízo ao erário.

IV – Medida cautelar deferida.

(ADI 4.587 MC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 22 set. 2011.)

Portanto, além do sinal do bom direito, evidenciado pelos próprios fundamentos constitucionais em que se apoia esta ação direta, há premência em que esta Corte conceda a medida cautelar para determinar a imediata suspensão dos efeitos da norma questionada.

7. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que esse Supremo Tribunal conceda medida cautelar para suspensão da eficácia da norma impugnada, para os fins expostos acima e nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999.

Em seguida, pleiteia que se colham informações dos Presidentes do Tribunal de Contas e da Assembleia Legislativa, e do Governador do Estado de Pernambuco. Ainda, que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos



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

do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade das disposições constantes do art. 123, *caput* (expressão “*e vencimentos*”) e parágrafo único, da Lei 12.600/2004, com redação da Lei 16.039/2007, do Estado de Pernambuco.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO