



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

Excelentíssimo Ministro ROBERTO BARROSO, do Excelso Supremo Tribunal Federal.

ADI 6946-PE

REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTIMADA: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTIMADO: GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTIMADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTIMADO: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, Órgão Constitucional de Controle Externo, com sede à Rua da Aurora, nº 885, Boa Vista, nesta cidade do Recife, por seu procurador ao final assinado, constituído nos termos do art. 126, inciso VIII, da Lei Estadual nº. 12.600/2004, alterada pela Lei nº. 14.725/2012, vem, perante Vossa Excelência, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6946-PE proposta pelo Procurador-Geral da República, em cumprimento à intimação determinada por Vossa Excelência, apresentar **INFORMAÇÕES** com fundamento nas razões de fato e de direito adiante expostas.

1 - SÍNTESE DA TESE DE INCONSTITUCIONALIDADE ARTICULADA NA ADI 6946-PE

Em apertada síntese, a ADI em referência funda-se na tese de que a equiparação remuneratória outorgada aos Auditores Substitutos do Tribunal de Contas de Pernambuco pelo art. 123 e seu Parágrafo Único, da Lei Estadual nº 12.600/2004, conflitaria com a proibição constitucional de vinculação



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

remuneratória entre carreiras distintas, contida no inc. XIII do art. 37, da CF de 1988.

As referidas disposições da Lei nº 12.600/04, supostamente inconstitucionais, são de seguinte teor, *verbis*:

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](#)).

Argumenta-se, ademais, no sentido de que tal confronto com a Constituição Federal ocorreria porque o § 4º do art. 73 não teria incluído entre as garantias que a Constituição Federal outorgou aos Conselheiros Substitutos a da equiparação remuneratória com a Magistratura integrante do Poder Judiciário, tal como fez o § 3º em relação aos Conselheiros Titulares dos Tribunais de Contas, ao incluir expressamente no rol o vocábulo "vencimentos", não constante do já referido § 4º, considerada ainda a regra de simetria contida no art. 75, ainda do Texto Constitucional.

Culmina-se por rechaçar também a própria equiparação remuneratória dos membros substitutos em relação aos membros titulares do Órgão de Controle Externo.

Entretanto, conforme se demonstrará, a hipótese não atrai a incidência da vedação constitucional à vinculação de vencimentos, pois se encontra à evidência sob o agasalho da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

exceção contida nos §§ 3º e 4º do art. 73, da Constituição Federal, que impõem o reconhecimento do direito à equiparação remuneratória entre todas as carreiras judicantes como instrumento imprescindível ao pleno exercício da Magistratura, por permitir a concretização da autonomia, independência e isenção dos julgadores, uma vez que os Conselheiros Substitutos também integram a Judicatura de Contas - e quanto a isso o § 4º do art. 73 da CF de 1988 é expresso.

Sendo assim, o reconhecimento da constitucionalidade das normas impugnadas é decorrência lógica do regime jurídico-constitucional da própria Magistratura e das inafastáveis garantias e prerrogativas que devem albergar todos os seus Membros, impondo que ao § 4º seja reconhecido o mesmo alcance e força normativa, contidos no § 3º do mesmo art. 73 da CF de 1988.

Nesse contexto, a outro mister não estaria jungido o legislador local, uma vez provocado pelo órgão detentor do poder-dever da iniciativa legiferante, para que fosse conferida a devida efetividade e concreção à garantia de equiparação remuneratória garantida constitucionalmente a um dos segmentos da Magistratura de Contas, mediante a edição das normas inscritas no *caput* e Parágrafo Único, do art. 23 da Lei Estadual nº 12.600/04.

2 - CARACTERÍSTICAS PECULIARES DO CARGO DE AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO, INTRÍNSECAS AO REGIME JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA MAGISTRATURA, INCLUSIVE EM COTEJO COM O CARGO TÉCNICO DE AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO.

Não se deve confundir os Auditores Substitutos (Conselheiros Substitutos) com os Auditores de Contas (Fiscalização)!

Com efeito, os Conselheiros-Substitutos, no âmbito dos Tribunais de Contas locais, assim como os



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

Ministros-Substitutos do Tribunal de Contas da União, são membros dos Tribunais de Contas e igualmente exercem função julgadora especial de contas, integrando a composição obrigatória das Cortes de Contas, conforme previsão no § 4º do art. 73, c/c o art. 75, todos da Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, transcreve-se entendimento do Ministro Ayres Britto na ADI no 1.994-5-ES, *in verbis*:

[...] E, realmente, a Constituição Federal faz do cargo de auditor um cargo de existência necessária, porque, quando ela se refere nominalmente a um cargo, está dizendo que faz parte, necessariamente, da ossatura do Estado, e só por efeitos de Emenda à Constituição - e olhe lá - é que essa matéria poderia ser modificada. De outra parte, auditor ainda tem uma particularidade: é regido pela Constituição como um elemento de composição próprio do Tribunal; [...]

Assim, é pertinente ressaltar que, no sentido técnico-jurídico, não há como confundir o cargo de Auditor de Tribunal de Contas previsto na Constituição Federal, especificamente no § 4º do art. 73, e que tem natureza jurídica bem peculiar, com aquele agente público, em regra denominado Auditor de Controle Externo, responsável por fazer auditorias e fiscalizações, integrantes de carreiras regidas estritamente por normas infralegais, aqui se fazendo referência específica, portanto, aos auditores integrantes do corpo técnico dos Tribunais de Contas.

A par da obrigatoriedade de compor a Cortes de Contas, outras características peculiares do cargo de Auditor Substituto não deixam margem a dúvidas de que se trata de cargo distinto em relação ao cargo técnico de Auditor de Controle Externo, cujas atribuições funcionais no âmbito dos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

Tribunais de Contas - cumpre frisar -, consistem na realização de auditorias com a elaboração dos correspondentes relatórios, entre outras correlatas, de cunho relevante e imprescindíveis para o bom desempenho das atividades fiscalizatórias do Órgão constitucional de controle externo, mas nenhuma atividade dos integrantes do corpo técnico é de cunho judicante e portanto típica da chamada Magistratura de Contas.

Certo é que dentre as características fundamentais do cargo de Auditor Constitucional encontra-se a previsão constitucional do exercício de função judicante, no âmbito das Cortes de Contas Estaduais, destacando-se a substituição dos Conselheiros titulares nos respectivos afastamentos, além da possibilidade de ascensão ao cargo de Membro Titular. Ademais, sua nomeação decorre de concurso público com determinados requisitos quanto à formação acadêmica, sujeitando-se a regime jurídico, tais como os Conselheiros titulares, quanto a suas prerrogativas, garantias e vedações, aos Magistrados do Poder Judiciário, por força do que estabelece o § 4º do art. 73, com incidência ainda da regra de simetria contida no art. 75, todos da Constituição Federal de 1988.

A propósito, convém citar excerto do voto do Ministro Marco Aurélio na ADI no 1067-MG, no qual destacou as peculiaridades do cargo de Auditor (Ministro e Conselheiro-Substituto):

Consoante a Carta Federal, atuam eles em substituição aos titulares das Cortes de Contas. Ainda quando no exercício das atribuições normais, gozam das prerrogativas de Juiz de Tribunal Regional Federal. Portanto, são detentores de cargos que escapam às noções pertinentes aos servidores em geral. Daí não haver como afirmar ser desarrazoada regra, que preveja certo número de auditores e a nomeação pelo Governador do Estado depois de aprovada a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

escolha pela Assembleia Legislativa, cumpridos certos requisitos. De igual maneira, não se pode ter como contrário à carta política da República preceito que revele o auditor titular não só das garantias, como também dos direitos de que goza o juiz de tribunal de alçada.

Aliás, é possível que o constituinte de 1988 não tenha sido tão feliz em empregar, hodiernamente, o *nomen iuris* de Auditor para denominar o magistrado das Cortes de Contas, ao invés de, por exemplo, denominar o cargo de Ministro-Substituto (Conselheiro-Substituto) ou de Auditor Substituto de Ministro (Auditor Substituto de Conselheiro), nome este que refletiria mais apropriadamente a natureza jurídica das atribuições do cargo, mas, como há muito é comezinho e se reconhece, o *nomen iuris* do cargo em questão seguramente não lhe determina a natureza jurídica.

Ainda no julgamento da ADI 4541-BA, de Relatoria da Min. Carmen Lúcia (julgado em 16/4/2021 - Info 1013) restaram evidenciadas e bem delimitadas as distinções entre a carreira dos Conselheiros Substitutos, chamados ainda Auditores Constitucionais, reconhecendo-se que o cargo de auditor do Tribunal de Contas Estadual, integrante do seu corpo técnico, não equivale ao cargo de auditor descrito na Constituição Federal, que não obstante a denominação "auditor", igualmente exerce a "judicatura" de contas como função precípua dessa carreira integrante das Cortes de Contas.

No voto-condutor, assim restou demonstrada a natureza e as distinções do cargo de Auditor Substituto de Conselheiro, em relação a carreiras do corpo técnico dos Tribunais de Contas, em particular a carreira dos Auditores de Contas, conforme os seguintes excertos:

[...] Sobreveio a Constituição da República de 1988, que passou a dispor com maior detalhamento



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

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).

18. 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. **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.**



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

19. O cargo de auditor mencionado no art. 73, §§ 2º e 4º [...] 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. A disciplina constitucional relativa a esse cargo, como os demais preceitos atinentes à composição, organização e fiscalização do Tribunal de Contas da União, deve ser reproduzida nos Estados e Municípios, nos termos do art. 75 da Constituição da República

[...] 26. **Muitos são os traços que distinguem o cargo de auditor [...]**

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 auditor como ministro-substituto.

Como anotado pelo Procurador-Geral da República, **o cargo de auditor em questão não equivale ao descrito no art. 73, §§ 2º e 4º, da Constituição da República, pois destituído da independência e**



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

autonomia necessárias para o desempenho de suas atribuições constitucionais. Ele corresponde, no quadro federal, ao cargo de auditor federal de controle externo, nova denominação do cargo de analista de controle externo (art. 4º da Lei n. 11.950/2009), que integra o quadro técnico administrativo dos servidores do Tribunal de Contas da União.

31. Apesar da similitude da terminologia adotada pelo legislador baiano, o cargo de auditor mencionado na legislação questionada não se equivale ao cargo descrito na Constituição da República. A tentativa de enquadramento legislativo engendrada com o objetivo de equiparar tais cargos, de estatura e atribuições diversas, contraria a condição para investidura em cargos públicos, o concurso público, nos termos do art. 37, inc. II, da Constituição da República.

32. Do reconhecimento da distinção entre esses cargos, decorre a compreensão de que, no Tribunal de Contas da Bahia, não há cargo equivalente ao previsto na Constituição da República, inexistindo **auditor legitimado a desempenhar as atribuições relacionadas ao exercício de atividades judicantes e à substituição de Conselheiros, tampouco que possa figurar como candidato à sucessão dos membros daquele tribunal.** Parece que o legislador baiano descuidou-se da criação do cargo específico de auditor ao qual se refere o art. 73, §§ 2º e 4º, e de provê-lo por meio de concurso público, nos mesmos moldes estabelecidos para os auditores substitutos dos Ministros do Tribunal de Contas da União, o que representa flagrante



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

descumprimento da determinação contida no art. 75 da Constituição da República. [...]

A propósito dessa conjuntura, esclarece ainda Ricardo Lobo Torres que:

Os auditores do Tribunal de Contas serão os substitutos dos Ministros em suas faltas ou impedimentos ou no caso de vacância de cargo. Funcionários do quadro permanente, **nomeados por concurso de provas e títulos e possuidores dos mesmos requisitos exigidos pela Constituição para a escolha dos Ministros, os auditores têm função precípua e transitória de completar o quórum das sessões e a permanente de presidir a instrução dos processos e de elaborar o relatório com a proposta de decisão.** Quando substituir o Ministro o auditor terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e quando no exercício das demais atribuições do seu cargo, as de Juiz do Tribunal Regional Federal. (Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, vol. V, p. 492-493; destacou-se).

Nessa perspectiva e em face da natureza judicante dos cargos dos Magistrados de Contas Substitutos, há que se adotar no deslinde da controvérsia posta na ADI em comento diretriz interpretativa que priorize o fortalecimento da própria atividade judicante contra interferências e pressões e que, dessa forma, melhor conduza à máxima efetividade do sistema de controle externo a cargo dos Tribunais de Contas.

Deve, em consequência, ser afastada a opção por uma exegese do texto constitucional que se funde em proposta de interpretação menos sistemática e mais apegada à literalidade



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

do texto, calcada apenas na ausência do vocábulo "vencimentos" no texto do § 4º, em cotejo com a regra do § 3º que o contém expressamente quando se refere aos Membros titulares, sendo todas essas disposições do citado art. 73 da Constituição Federal, à luz dos fundamentos ainda trazidos adiante.

3 - DA NATUREZA JUDICANTE DAS FUNÇÕES PRECÍPUAS DOS AUDITORES SUBSTITUTOS DE CONSELHEIROS E DO CONSEQUENTE DIREITO À EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA PREVISTA NA CF DE 1988. CONFORMIDADE DO ART. 123 E SEU PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI ESTADUAL 12.600/2004, COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

As atribuições institucionais do "**Auditor Constitucional**" dos Tribunais de Contas foram expressamente demarcadas pelo art. 73, § 4º da Constituição da República de 1988, ao lhes atribuir as funções de substituição e **judicatura**.

Eis a disciplina constitucional, no ponto:

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.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

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

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 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.

§ 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,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

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. (os destaques em negrito e sublinhado são desta transcrição).

A propósito desse disciplinamento constitucional, as garantias, direitos e prerrogativas funcionais da Magistratura de Contas, dentre os quais se inserem os direitos inerentes à percepção de remuneração, por todos os Membros dos Tribunais, em condições isonômicas e com a mesma equiparação outorgada pela *mens legis* do art. 73 da Lei Maior, têm como verdadeiro escopo propiciar, sobretudo, a segurança e autonomia que se fazem necessária para o bom desempenho das atividades judicantes que, no caso, também são igualmente desempenhadas - em caráter precípuo - pela carreira dos Auditores constitucionais (ou substitutos de Conselheiro, ou Conselheiros substitutos).

Noutras palavras, a garantia de tratamento isonômico entre essas carreiras judicantes no âmbito dos Tribunais de Contas, em particular no que tange ao aspecto da equiparação remuneratória, é condição para o exercício da judicatura de contas com a devida autonomia, isenção e independência.

Aliás, não se trata absolutamente de hipótese de vinculação vedada pelo inc. XIII do art. 37 da Constituição Federal de 1988, mas da equiparação remuneratória entre as duas carreiras da Magistratura de Contas e a do Poder Judiciário, autorizada pela exceção contida no próprio texto constitucional como garantia que se impõe em decorrência dos atributos da própria Judicatura, entre as quais figura a de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

Contas - e esta não será plenamente exercida sem que seus agentes judicantes estejam, TODOS, albergados por idênticas garantias conferidas constitucionalmente aos Magistrados, sendo o direito à equiparação remuneratória um dos instrumentos imprescindíveis à autonomia e isenção com que TODOS devem atuar, sem temor ou subjugação a pressões e interferências, externas ou até mesmo internas

Não remanescem dúvidas de que, somente quando os titulares dos cargos típicos da judicatura são detentores de todas as garantias inerentes à atividade judicante - as quais, no caso dos Tribunais de Contas, constituem as funções precípua tanto dos Conselheiro Titulares como de seus Substitutos -, é que esses agentes públicos realmente podem manter-se equidistantes de vinculações, pressões ou controles, interna ou externamente ao Tribunal que integram, e que, se não lhes fossem dadas tais garantias, seriam suscetíveis de interferir na condição ou no resultado do trabalho que desempenham como julgadores.

Assim, o direito dos titulares de todas as carreiras judicantes à isonomia no que concerne a suas prerrogativas, inclusive as garantias concernentes à equiparação remuneratória de seus membros, em verdade constitui um atributo da própria judicatura, na medida em que se destina a possibilitar o exercício da Magistratura (no caso a de Contas) com a autonomia e a isenção necessárias ao regular e eficiente exercício das funções judicantes.

Com efeito, o desiderato do constituinte, ao estabelecer essas garantias, consistiu em sedimentar a independência da atuação dos magistrados, conforme o escólio dos constitucionalistas Gilmar Mendes e Paulo Gustavo G. Branco:

As garantias do Poder Judiciário, em geral, e do magistrado, em particular, se destinam a emprestar a conformação de independência que a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

ordem constitucional pretende outorgar à atividade judicial. (Curso de Direito Constitucional, 4^a ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 975; grifou-se).

Nessa mesma direção são as lições de Pedro Lenza:

As garantias atribuídas ao Judiciário assumem importantíssimo papel no cenário da tripartição de Poderes, **assegurando a independência desse órgão, que poderá decidir livremente, sem se abalar com qualquer tipo de pressão que venha dos outros Poderes.** (Curso de Direito Constitucional Esquemático, 19^a ed., São Paulo: Saraiva, 2015, p. 844; destacou-se).

Eis a razão por que, na ordem jurídico-constitucional vigente, essas garantias que condicionam a isenção, a autonomia e a independência dos titulares das funções judicantes constituem a verdadeira *mens legis* e o escopo da concessão de regime jurídico equiparado - particularmente no tocante às garantias - entre os Membros dos Tribunais de Contas e os Membros do Poder Judiciário, que exercem cada uma das respectivas Magistraturas, a teor da disciplina constitucional nos termos do *caput* do art. 73, da Carta Política de 1988.

Ainda quanto ao reconhecimento e a relevância da autonomia e a isenção da Magistratura de Contas, afigura-se pertinente registrar histórica definição de Ruy Barbosa na exposição de motivos do Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890, que institucionalizou o TCU:

Corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura, não pertencendo, portanto, nem a uma, nem a outra, mas colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças. (grifou-se).

Nessa perspectiva, interpretar a disciplina constitucional de forma a se pretender reconhecer a existência de uma suposta distinção, no tratamento dispensado pela Constituição Federal de 1988 aos Conselheiros Substitutos em cotejo com as garantias e em particular a da equiparação remuneratória conferidas aos Conselheiros Titulares, seria olvidar, sem coerência hermenêutica, a essencial similitude entre as precípuas funções institucionais desempenhadas, não apenas pelos Membros Titulares, mas também pelos Auditores Constitucionais, todas igualmente "judicantes" - na expressa dicção do § 4º do art. 73 da Constituição Federal.

Desse modo, a distinção de tratamento pretendida na ADIN em referência para se deixar de reconhecer a garantia da equiparação remuneratória aos Conselheiros Substitutos, apenas por apego à omissão do constituinte quanto ao uso do vocábulo "vencimentos", culminaria por retirar muito mais da própria Judicatura de Contas (igualmente exercida pelos Conselheiros Substitutos como função precípua de suas carreiras no âmbito dos Tribunais de Contas) parte essencial do instrumental que, por determinação constitucional, destinam-se a garantir, sobretudo, a autonomia, independência e isenção essenciais ao desempenho da Magistratura de Contas, como plexo de direitos e garantias indispensáveis à equidistância e à liberdade dos julgadores em relação a pressões ou interferências inclusive internas.

Em suma, a função precípua do exercício da Judicatura de Contas constitui a essência do ponto comum entre os Membros titulares e os Membros substitutos, na estrutura organizacional e institucional dos Tribunais de Contas, a despeito das distinções que se verificam entre as duas carreiras, o que constitui fundamento bastante para o reconhecimento do direito à equiparação remuneratória no plexo



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

de garantias conferidas constitucionalmente a esses agentes, por força do que disciplina o § 4º em sua interpretação sistêmica e coerente com o disposto no § 3º, ambos do art. 74 da Constituição da República.

Neste sentido, afigura-se determinante, para o reconhecimento do direito dos Conselheiros Substitutos à equiparação remuneratória em relação aos Conselheiros Titulares e aos Membros do Poder Judiciário, o fato de tais garantias constituírem verdadeiros instrumentos para a garantia do regular exercício das funções judicantes, desempenhadas por ambas as carreiras. Tais garantias, em verdade, alcançam o patrimônio jurídico dos titulares das duas carreiras da Magistratura de Contas, para beneficiar-lhes individualmente, apenas, como decorrência lógica do necessário fortalecimento da isenção e autonomia inerentes à própria função judicante, por eles exercida.

Nessa ordem de raciocínio, há que se reconhecer que o ponto comum, e que é fulcral entre as carreiras dos Membros Titulares e dos Membros Substitutos, a despeito de algumas distinções, consiste no fato de ambas comporem e desempenharem a judicatura de contas por força do próprio desenho institucional trazido pela CF de 1988 - os primeiros como principais integrantes e representantes da Corte e, os segundos, como necessários colaboradores no desempenho das funções precípuas de apreciar e julgar contas e atos de gestão pública.

Desse modo, olvidar esse ponto comum entre as duas carreiras de Magistrados de Contas, essencial ao papel institucional de ambas na função judicante a cargo dos Tribunais de Contas redundaria, em última análise, em um amesquinamento sobretudo da própria Magistratura de Contas, como resultado de uma exegese desarticulada do sistema de controle externo a cargo destas Cortes, delineado na Constituição Federal.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

Com efeito, a exegese proposta na ADI em comento se afigura tendente a concorrer para o enfraquecimento da própria atividade judicante a cargo dos Tribunais de Contas, na medida em que se tornaria os Auditores Constitucionais, que indubitavelmente também integram o corpo judicante desses Tribunais, mais vulneráveis a interferências e pressões, na hipótese de ser-lhes negada a garantia da equiparação remuneratória rechaçada nessa Ação Direta de Inconstitucionalidade como resultado da valorização de uma exegese mais literal, porém assistemática.

Pondere-se que o desenho institucional dos Tribunais de Contas na Constituição Federal, inclusive com suas tradicionais peculiaridades e as nuances de sua atuação na fiscalização da gestão pública, impõe o reconhecimento de duas carreiras integrantes da Magistratura de Contas, qual seja a dos Conselheiros Titulares, cujo *numeros clausus* é definido no próprio texto da CF de 1988, e a dos Conselheiros Substitutos, no caso das Cortes locais.

Dito regime jurídico-constitucional dos Órgãos de Controle Externo em comento inclusive acaba por definir funções próprias e reservadas aos Membros do Conselho, que são as relacionadas à própria representatividade das Cortes de Contas por eles integradas, assim como ao desempenho de competências ligadas à estrutura e auto-organização administrativa internas, mas a função "judicante" que define a essência da atuação julgadora dos Tribunais de Contas, esta sim, é comum e intrínseca a ambas as barreiras, notadamente por previsão expressa no § 4º

do art. 73 da Lei Maior.

Jacoby Fernandes leciona cm pertinência ao tema em debate que:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

É importante notar que o constituinte foi muito criterioso ao definir as atribuições ordinárias do auditor, qualificando-as, não sem motivo, de 'judicatura', dada a feição judicialiforme das decisões proferidas pelos tribunais de contas. Esse argumento reforça o fato de os ministros e conselheiros, e do próprio Tribunal de Contas, exercerem funções jurisdicionais e outras funções. Assim, os auditores, por força de dispositivo constitucional, têm atribuições ordinárias de judicatura, isto é, próprias de juiz, do exercício da magistratura. (Tribunais de Contas do Brasil - jurisdição e competência, 3ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 819; destaques em negrito na transcrição).

Em suma, revela-se que a função institucional precípua de apreciação e julgamento de contas públicas é extensiva à carreira dos chamados Auditores Constitucionais, aliás, como função intrínseca à natureza de suas atribuições, por força do regramento inscrito de forma expressa no já citado § 4º do art. 73, da Constituição da República.

Cabe assim ponderar que essa natureza judicante das funções dessa carreira, que é na verdade intrínseca ao papel institucional desempenhado pelos Conselheiros Substitutos, constitui o aspecto determinante da necessidade de se estenderem a essa categoria os direitos e garantias que despontam como essenciais à própria isenção e autonomia da Judicatura de Contas, entre os quais se insere o direito à isonomia e equiparação remuneratória - e que no caso o art. 123 e seu Parágrafo Único da Lei Estadual nº 12.600/2004 apenas conferem a necessária concretude -, ainda que o papel representativo e de auto-organização e administração da Corte, conforme já se registrou, seja desempenhado pelos Membros Titulares.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

Com efeito, quando não estão atuando como substitutos dos Conselheiros Titulares em decorrência de afastamentos, é consabido que funções típicas da atividade judicante são desempenhadas em caráter permanente pelos integrantes da carreira judicante constituída pelos Conselheiros Substitutos, no âmbito dos Tribunais, a exemplo da elaboração das propostas de votos e outras competências decisórias que igualmente possuem natureza julgadora e que, à evidência, não se confundem, absolutamente, com as atividades auditoriais que servem de suporte técnico à fiscalização pelos Membros dos Tribunais de Contas, a despeito da denominação "auditores", verificada no texto do referido § 4º do art. 73 da CF de 1988.

Desse modo, é coerente dizer que o papel dos Auditores Constitucionais, no tocante à sua precípua função judicante no âmbito da Corte de Contas, assemelha-se ao papel desempenhado pelos Magistrados em relação aos Membros de instância superior no âmbito do Poder Judiciário - ainda que guardadas as diferenças e peculiaridades ímpares que caracterizam o desenho institucional e as atribuições fiscalizatórias dos Tribunais de Contas, em cotejo com a judicatura a cargo do Poder Judiciário, assim como a despeito da forma distinta de investidura nos respectivos cargos de Conselheiros Titulares e dos Conselheiros Substitutos, em que os primeiros figuram como autênticos representantes do Órgão Constitucional de Controle Externo.

Cediço, portanto, que de fato há carreiras distintas para os Conselheiros e os Substitutos no âmbito dos Tribunais de Contas. Contudo a função judicante constitui a essência dessas carreiras de Magistrados de Contas. Assim, as distinções reconhecidas não desnaturam a magnitude da atividade **judicante** que também constitui função precípua dos Auditores Constitucionais, contexto que torna impositiva a concessão das mesmas garantias e prerrogativas que possibilitam a atuação dos Magistrados de Contas pautada pela isenção, independência



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

e autonomia, em relação a eventuais pressões e controles, inclusive de ordem interna.

Cabe ainda citar, a respeito da imparcialidade e sua intrínseca relação com as garantias de todo magistrado, o doutrinador Alexandre Freitas Câmara destaca o seguinte, a propósito da questão posta na ADI em referência:

[...] **Para se assegurar a imparcialidade do Estado, é preciso que haja imparcialidade do agente estatal que irá, no caso concreto, exercer a função jurisdicional. Assim, em primeiro lugar, cuida o ordenamento jurídico, através de norma jurídica hierarquicamente superior às demais, de estabelecer garantias para os magistrados, ou seja, a Constituição da República arrola uma série de garantias dos juizes, destinadas a assegurar que a atuação do magistrado se dê, no processo, de forma imparcial.** (Lições de direito processual civil. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 136).

Tal contexto autoriza a interpretação no sentido de que, nos termos da Constituição Federal, no exercício das atribuições de judicatura cada Auditor Substituto, por ser igualmente detentor na função julgadora que lhes foi outorgada na Lei Maior, deve ter conferidas as plenas condições para atuar "sem subordinação jurídica, vinculando-se exclusivamente ao ordenamento jurídico", com o objetivo de "colocar-se acima dos poderes políticos e das massas que pretendem exercer pressão sobre suas decisões". Isso porque essa necessária autonomia e isenção só terão alcançada a almejada concretude se forem reconhecidas e conferidas aos Auditores Substitutos as mesmas garantias, prerrogativas e direitos basilares ao exercício pleno da Judicatura, outorgados aos demais Membros da Magistratura, sejam os Membros do Poder Judiciário ou os



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

Conselheiros Titulares dos Tribunais de Contas que aqueles primeiros integrem.

Nessa perspectiva, as garantias e direitos dos integrantes da Magistratura, conquanto tenham reflexo no patrimônio jurídico de cada um dos seus membros considerados individualmente, em verdade traduzem garantias que se prestam a garantir o exercício independente e isento da própria função judicante, verdadeira titular dessas prerrogativas.

Neste sentido, o norte interpretativo para se reconhecer o direito dos Auditores Constitucionais ao tratamento isonômico no tocante ao aspecto da equiparação remuneratória, em relação aos Conselheiros Titulares em relação à Magistratura integrante do Poder Judiciário, reflete o reconhecimento obrigatório de que a prerrogativa em questão, assim como outras com o mesmo escopo, sobretudo preserva-lhes a autonomia e a isenção, servindo portanto à própria atividade judicante, que no caso é diuturnamente exercida pelos Conselheiros Substitutos como função precípua dessa carreira, no âmbito dos Tribunais de Contas.

Em suma, adotar interpretação restritiva do § 4º do art. 73, tão somente para subtrair de parte dos Magistrados de Contas constituída também pelos Conselheiros Substitutos, a garantia de equiparação remuneratória com os Conselheiros Titulares e com os Membros da Magistratura, apenas sob o argumento de não constar daquele regramento constitucional o vocábulo "vencimentos" seria amesquinhar a própria Judicatura de Contas, como decorrência do amesquinhamento das garantias de parcela dos seus Membros judicantes.

Tal opção interpretativa do texto constitucional indubitavelmente não apresenta maior coerência hermenêutica, pois não há como dissociar o padrão remuneratório do cargo com o regime jurídico típico da Magistratura, definido



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA JURÍDICA

expressamente pela Constituição Federal de 1988 também para os Conselheiros Substitutos.

3 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, não se encontrando configurada a alegada inconstitucionalidade dos dispositivos insertos no *caput* e no parágrafo único do art. 123, da Lei Estadual nº 12.600/04, propugna-se pelo indeferimento da cautelar requerida e conseqüente improcedência integral do pedido articulado na presente ADI.

Pede Deferimento.

Aquiles Viana Bezerra
PROCURADOR-CHEFE DA PROCURADORIA JURÍDICA