



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

**EXMO. SR. MINISTRO RELATOR DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL**

**ADI 6.946 PE**

**REQTE.(S): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

**INTDO.(A/S): ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE  
PERNAMBUCO**

**INTDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO**

**O ESTADO DE PERNAMBUCO**, pessoa jurídica de direito público interno, por seu Procurador ao final assinado, VEM, respeitosamente, à presença de V. Exa., REQUERER a juntada do Ofício nº 416/2021, do Gabinete do Governador do Estado de Pernambuco, com as respectivas informações solicitadas por V. Exa. no Ofício nº 1731/2021 do Egrégio Supremo Tribunal Federal, nos Autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade indicada em epígrafe.

TERMOS EM QUE

P. E. DEFERIMENTO

Brasília, 1º de setembro de 2021.

**SÉRGIO AUGUSTO SANTANA SILVA**

**Procurador do Estado de Pernambuco**

Procurador-Chefe da Regional Brasília

Mat. 193.922-0

Gabinete do  
GovernadorGOVERNO DO ESTADO  
**PERNAMBUCO**  
MAIS TRABALHO, MAIS FUTURO.

Ofício nº 416/2021 – GG/PE

Recife, 01 de setembro de 2021.

A Sua Excelência o Senhor  
**Ministro ROBERTO BARROSO**  
**Ministro do Supremo Tribunal**  
**Brasília - DF**

Referência: **ADI 6.946 PE**

Senhor Ministro

Encaminho a V. Exa. as informações em anexo, elaboradas pela Procuradoria Geral do Estado, as quais ratifico e subscrevo integralmente, pertinentes à **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.946**, que tem como requerente o **Procurador Geral da República**.

Na oportunidade, apresento a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

**PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA**  
Governador de Pernambuco



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Henrique Saraiva Câmara**, em 01/09/2021, às 19:06, conforme horário oficial de Recife, com fundamento no art. 10º, do [Decreto nº 45.157, de 23 de outubro de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.pe.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.pe.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **16662302** e o código CRC **08DF8DAB**.

**GABINETE DO GOVERNADOR**

Praça da República, S/N, - Bairro Santo Antônio, Recife/PE - CEP 50010-928, Telefone: (81) 3181-2100



ESTADO DE PERNAMBUCO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

---

## INFORMAÇÕES NA ADI 6.946 PE

**REQTE.(S): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

**INTDO.(A/S): ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**

**INTDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO**

### **- INTRODUÇÃO:**

Trata-se de ação direta que pretende a declaração de inconstitucionalidade de 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 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco –, especificamente das normas que estabelecem vinculação entre as remunerações dos cargos de Auditor e de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado.

Entende a Inicial que as normas impugnadas “*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.*”.

Aduz que “*o princípio da autonomia estadual encontra-se explícito no caput dos arts. 18 e 25 da Constituição Federal*” e que “*Quanto aos parâmetros*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

*de fixação remuneratória dos servidores e agentes públicos, estabelecem os arts. 37, X e XIII, e 39, § 1º, da Carta Magna,” sendo tais dispositivos “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.”*

Afirma que “A cláusula proibitória de equiparação ou vinculação de quaisquer espécies remuneratórias é consectária da reserva absoluta de lei em matéria remuneratória do funcionalismo público” e que a Magna Carta proíbe, no inciso XIII do art. 37, “o atrelamento remuneratório para evitar que a alteração de uma carreira repercuta automaticamente em outra”, ignorando que no caso pernambucano o cargo de Auditor é também denominado Conselheiro Substituto (art. 6º, *caput*, da Lei Estadual nº 15.450/2014).

Colaciona precedentes do Excelso Pretório que partem de premissas diversas daquelas da norma impugnada, pois se referem ou a esferas de governo distintas – estaduais e federal – ou a possibilidade de equiparação ou vinculação de remunerações de servidores públicos estaduais integrados em carreiras distintas – o que não é o caso da lei pernambucana.

Justifica sua pretensão de declaração de inconstitucionalidade afirmando que “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”, aduzindo buscar preservar o princípio da reserva de lei em matéria remuneratória (art. 37, X, da Carta da República).



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

---

Embora defenda a autonomia dos entes-federados, sustenta que “*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*”, entendendo que, em face do disposto 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, e há de ser reproduzido pelos estados-membros, não havendo espaço “para inovação por parte do poder constituinte decorrente”*”.

Conclui que “*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*”, já que o art. 73, § 4º, da Magna Carta, apenas previu aos Auditores o direito de equiparação de garantias e impedimentos, mas não de vencimentos – tal como consta na norma pernambucana.

Requeru a concessão de medida cautelar, embora a norma tenha 17 (dezessete) e 14 (quatorze) anos de vigência respectivamente (art. 123, *caput* e parágrafo único da Lei 12.600/2004) e “*de acordo com a jurisprudência desta Corte, salvo em hipóteses excepcionais, o transcurso de longo prazo desde a vigência da norma atacada constitui indício relevante da inexistência do segundo requisito, a justificar o indeferimento da liminar postulada (ADI 1.935, Rel. Min. Marco Aurélio). No mesmo sentido: ADI 5.236 e ADI 5.519*” (ADI 5510 PR. Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 05/10/2016) e, ao final, requer a declaração de inconstitucionalidade “*das disposições constantes do art. 123, caput (expressão ‘e*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

*vencimentos’) e parágrafo único, da Lei 12.600/2004, com redação da Lei 16.039/2007, do Estado de Pernambuco.”*

S. Exa., o Ministro Relator, diante da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, determinou a aplicação do rito previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999, sobrevindo as presentes informações do Governador do Estado de Pernambuco.

**- DO MÉRITO:**

De início, é fundamental pontuar que o cargo de Auditor ou Conselheiro Substituto encontra assento expresso na Constituição Federal e compulsoriedade no modelo constitucional previsto para os Tribunais de Contas. Tais cargos são providos por concurso público, integrantes do corpo deliberativo e da denominada judicatura de contas, possuindo natureza vitalícia.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), no art. 73, §§ 3º e 4º, contempla a hipótese de substituição dos Ministros do Colendo Tribunal de Contas da União pelos Auditores, regência que é aplicável aos demais Tribunais de Controle Externo por força da regra de simetria insculpida no caput do art. 75, da própria *Lex Legum*.

Eis os dispositivos constitucionais em foco, *verbis*:

Art.73. Omissis.

(...)



ESTADO DE PERNAMBUCO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

---

§ 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, 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. (sem destaque no original).

Egrégia Corte, a norma pernambucana dispôs sobre o exercício dos Conselheiros Substitutos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado. Diz o referido dispositivo impugnado, *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



ESTADO DE PERNAMBUCO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

---

substituição a Conselheiro. (Acrescido pelo art. 5º da Lei nº 16.039, de 10 de maio de 2017.)

Como se observa, a norma faz menção ao Auditor (Conselheiro Substituto), que possui, de acordo com a simetria constitucional, como visto, as mesmas garantias e impedimentos do titular (art. 73, § 4º c/c o art. 75 da Magna Carta).

No caso da legislação pernambucana, há que se considerar que o cargo de Auditor é também denominado “Conselheiro Substituto”, nos termos do art. 6º, *caput*, da Lei n. 15.450, de 29 de dezembro de 2014, *verbis*:

Art. 6º Os titulares do cargo de Auditor de que trata o § 4º do art. 73, combinado com o *caput* do art. 75, ambos da Constituição Federal, os quais, **nos termos do texto constitucional, simetricamente, substituem os Conselheiros e exercem as demais atribuições da judicatura, também serão denominados Conselheiros Substitutos.**

§ 1º Os Conselheiros Substitutos ficarão vinculados aos processos que lhes forem distribuídos para relatar.

§ 2º Nos termos e condições previstos em resolução, **aos Conselheiros Substitutos serão distribuídos originariamente processos para relatar e presidir a instrução processual, apresentar propostas de deliberações, sem prejuízo de emitirem decisões interlocutórias.**

(grifamos e destacamos)

Exmo. Sr. Ministro Relator, além da denominação legal, a simetria constitucional (§4º do art. 73 c/c art. 75 da CF-88), observada pela Lei Estadual 15.450/2014, permite concluir que o cargo de Auditor (Conselheiro Substituto)



ESTADO DE PERNAMBUCO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

comporta **dupla função permanente** de judicatura, variáveis em decorrência da situação (de fato) de se encontrar ou não em substituição a Conselheiro: a) uma **extraordinária**, que é a própria substituição a Conselheiro, que permite ao Substituto exercer todas as atribuições da judicatura em decorrência de ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal do Conselheiro e b) outra **ordinária**, que é o regular exercício das demais atribuições da judicatura, que possibilita ao Conselheiro Substituto presidir a instrução processual, expedir decisões interlocutórias, relatar e apresentar proposta de deliberação a ser submetida aos integrantes do Plenário ou da Câmara, em conformidade com as disposições contidas no §2º do art. 6º da Lei Estadual nº 15.450/2014.

Saliente-se, a propósito, que a nomenclatura "Auditor", utilizada pela Carta Magna de 1988, não foi das melhores, *data vêniam*, pois facilita a confusão terminológica - mormente pela mídia - e pelos menos afeitos ao direito constitucional ou à estrutura dos Tribunais de Contas, com os Auditores integrantes do corpo técnico e responsáveis pela realização de auditorias e inspeções nos processos de contas em curso nos Órgãos de Controle Externo; atribuições que se distinguem daquelas de função julgadora (presidir e relatar processos junto aos órgãos colegiados e substituir Conselheiros Titulares).

No intuito de evitar tais confusões terminológicas e equívocos quanto à natureza e as efetivas atribuições do cargo de "Auditor", hodiernamente, vem se atribuindo a designação também de Ministro/Conselheiro Substituto, nomenclatura mais condizente, *data veniam*, com as relevantes competências que lhes são conferidas. Logicamente, não se exclui a designação adotada pela Constituição Federal, o que somente pode ser feito por Emenda Constitucional,



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

---

mas se agrega uma nova nomenclatura que não contraria aquela, ficando o cargo com dupla denominação<sup>1</sup>.

Com efeito, a Lei Federal nº 12.811, de 16 de maio de 2013, em seu art. 3º, designa também os Auditores do Colendo Tribunal de Contas da União (TCU) como Ministros-Substitutos. Por intermédio de leis estaduais, tal denominação foi agasalhada, simetricamente, na seara dos Tribunais de Contas de Minas Gerais, Sergipe, Mato Grosso e Rio Grande do Sul, passando seus Auditores a serem designados também como Conselheiros Substitutos<sup>2</sup>.

Na mesma linha, o Estado de Pernambuco editou a Lei Ordinária nº 15.450, de 29 de dezembro de 2014, cujo *caput* do art. 6º contempla a designação também de Conselheiros Substitutos aos Auditores do TCE/PE que substituem Conselheiros.

Eis a redação legal do dispositivo supracitado, literalmente:

Art. 6º Os titulares do cargo de Auditor de que trata o § 4º do art. 73, combinado com o *caput* do art. 75, ambos da Constituição Federal, os quais, nos termos do texto constitucional, simetricamente, **substituem os**

---

<sup>1</sup> Dupla denominação já ocorre, escorreamente, a nosso sentir, no caso dos Juízes dos Tribunais Regionais Federais, nomenclatura prevista no art. 107, da Constituição Federal de 1988, mas são designados oficialmente pelos Tribunais como Desembargadores Federais. Da mesma forma, os Juízes que atuam no âmbito dos Tribunais Regionais do Trabalho são nominados como Desembargadores do Trabalho.

<sup>2</sup> Lei Complementar nº 133, de 05 de fevereiro de 2014, do Estado de Minas Gerais, que alterou a Lei Orgânica do TCE/MG.

Lei Complementar nº 205, de 06 de julho de 2011, do Estado de Sergipe, que deu nova redação à Lei Orgânica do TCE/SE.

Lei Complementar nº 526, de 15 de janeiro de 2014, do Estado de Mato Grosso, que modificou a Lei Orgânica do TCE/MT.

Lei Ordinária nº 14.413, de 02 de janeiro de 2014, do Estado do Rio Grande do Sul, que dispôs sobre a Lei Orgânica do TCE/RS.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF**

---

**Conselheiros e exercem as demais atribuições da judicatura, também serão denominados Conselheiros Substitutos. (grifou-se).**

A mudança da nomenclatura é essencial para esclarecer e diferenciar de forma assente o cargo de Auditor (Ministro e Conselheiro-Substituto) do cargo de Auditor de Controle Externo, que compõe a carreira dos serviços auxiliares técnicos dos Tribunais de Contas.

O cargo de Auditor de Controle Externo, no Estado de Pernambuco, é regido pela Lei Estadual nº 12.595, de 4 de junho de 2004, que dispõe sobre o Plano de Cargos e evolução funcional dos respectivos agentes públicos e compõem o Grupo Ocupacional de Controle Externo (GOCE) do Tribunal de Contas do Estado, nas áreas de Auditoria de Contas Públicas, de Auditoria de Contas Públicas de Saúde, de Auditoria de Obras Públicas e de Auditoria de Tecnologia da Informação. Os Analistas de Controle Externo nas áreas de Auditoria de Contas Públicas, de Auditoria de Obras Públicas e de Auditoria de Tecnologia da Informação também compõem o GOCE.

Já a Auditoria Geral do Tribunal de Contas do Estado é integrada por Auditores Substitutos de Conselheiros e tem sua organização e atribuições previstas na Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE) e no Regimento Interno. A Auditoria Geral é coordenada pelo Auditor-Geral, nomeado pelo Presidente do Tribunal, para respectiva gestão, dentre os Auditores Substitutos de Conselheiros (art. 120 da LOTCE-PE).

Frise-se que o cargo de Auditor ou Conselheiro Substituto é de existência obrigatória na estrutura delineada constitucionalmente para os Tribunais de



ESTADO DE PERNAMBUCO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

Contas, assim, não se pode atribuir relevância jurídica a omissão de dispositivo simetricamente equivalente ao art. 73, 4º, da Magna Carta de 1988, na Constituição do Estado de Pernambuco.

Indubitavelmente, o modelo federal de composição do Tribunal de Contas da União representa paradigma obrigatório para os Tribunais de Contas Estaduais, inclusive quanto ao cargo de Auditor ou Conselheiro Substituto, entendimento assentado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), entre outros processos, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.994-5, da relatoria do Ministro Eros Grau, julgado em 24 de maio de 2006 e publicado no Diário da Justiça de 08 de setembro de 2006.

Pedagógicas no bojo da acima referida ADI são as lições extraídas do voto do Ministro Carlos Ayres Britto, cumprindo colacionar o seguinte excerto, *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 efeito de emenda à Constituição – e olhe lá – é que essa matéria poderia ser modificada. De outra parte, auditor ainda tem uma particularidade: é regrado pela Constituição como elemento de composição do próprio Tribunal; [...] (sem destaque no original).



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

Ressalte-se que, em consonância com dispositivos constitucionais expressos, vide art. 73 § 2º, inciso I, c/c art. 75, caput, todos da CF/88<sup>3</sup>, e por aplicação do princípio da simetria, um dos Conselheiros deve ser obrigatoriamente originário da carreira dos Auditores ou Conselheiros Substitutos, o que realça mais ainda o seu papel de destaque e de existência obrigatória na composição dos Tribunais de Contas.

Cabe registrar também que aos Ministros/Conselheiros Substitutos confere-se vitaliciedade desde o momento da posse, conforme inteligência do art. 73, §§ 3º e 4º, da CF/88. Aliás, o art. 79, da Lei Orgânica do TCU, prevê que, depois de empossado, o Auditor só perderá o cargo por sentença judicial transitada em julgado, corroborando a natureza vitalícia do cargo em questão.

Após tais digressões sobre o cargo de "Auditor", melhor se diria Conselheiro Substituto, impende salientar que, ao contrário do afirmado na Inicial, não há “atrelamento remuneratório” que faça repercutir automaticamente e em carreiras distintas quaisquer alterações de vencimentos. Em verdade, nem há que se falar em carreira, uma vez que tanto o cargo de Conselheiro quanto o cargo de Auditor (Conselheiro Substituto) são cargos isolados, vitalícios desde a posse e remunerados por subsídio. Tem-se, in casu, dois cargos de mesma natureza jurídica, tal como ocorre com os cargos de desembargador e juiz.

Ora, os Conselheiros do Tribunal de Contas possuem garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores do

---

<sup>3</sup> Observe-se, ilustrativamente, que são inúmeros os precedentes do STF que consagram a obrigatoriedade de os Tribunais de Contas locais terem um dos sete Conselheiros oriundo da carreira de Auditor, repetindo o modelo constitucionalmente expresso para o TCU.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

Tribunal de Justiça (simetria com o § 4º do art. 73 da CF), submetendo-se igualmente ao regime da Lei Orgânica da Magistratura Nacional. De fato, não é juridicamente viável que, quando da substituição de um agente público, se faça por alguém que ocupe cargo de natureza distinta ou exerça funções diversas. O Auditor é, em essência (e por previsão legal e simetria constitucional), um Conselheiro Substituto!

Sobre o tema – e essa similitude entre os Conselheiros titulares e os substitutos – ensina o prof. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>4</sup>, *verbis*:

*Possuem os Tribunais de Contas substitutos de ministros e conselheiros concursados, prontos para atuar nos casos de vacância e durante os impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal. Trata-se de um traço peculiar. O nome jurídico do cargo também é referido como auditor, e tem duas relevantes funções. A ordinária consiste em participar do plenário ou câmara e relatar processos definidos especificamente nos regimentos internos como de sua competência, que pode abranger a relatoria de processos de contas, consultas, denúncias, representações, auditorias, inspeções e outros.*

*A extraordinária consiste, precisamente, em substituir, para integrar quorum, o ministro ausente, no caso do Tribunal de Contas da União, ou o conselheiro, nos demais tribunais. Nos impedimentos eventuais e nos não eventuais, assume integralmente as prerrogativas do substituído, inclusive quanto a voto. [...]*

*É importante notar que o constituinte foi muito criterioso ao definir as atribuições ordinárias do auditor, qualificando-as, não sem motivo, de*

---

<sup>4</sup> JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pág. 818/819.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

---

*“judicatura”, dada a feição judicialiforme das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas. Esse argumento reforça o fato dos 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.*

Por isso, Exmo. Sr. Ministro, no desempenho da função extraordinária – substituição a Conselheiro –, o Conselheiro Substituto deve ter as mesmas prerrogativas e vedações que são próprias dos Conselheiros Titulares, exercendo, na plenitude, todas as suas atribuições de judicatura. Especificamente, no que diz respeito à vantagem remuneratória, a Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE) estabelece a percepção de idêntica remuneração à do Titular – identidade esta albergada em remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

**ACÇÃO 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**



ESTADO DE PERNAMBUCO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

**RECEBER, POR EFEITO DA SUBSTITUIÇÃO, A REMUNERAÇÃO DEVIDA AO CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS. (...)**

(ADI 507 AM, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 08-08-2003 – *grifamos*)

EMENTA: 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 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 Juízes 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



ESTADO DE PERNAMBUCO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

---

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. (STF, ADI 134-5/RS, Plenário, Relator Ministro Maurício Corrêa, julgado em 25/03/2004 e publicado no DJ de 03/09/2004; sem destaque no original).

Assim é que é constitucional a previsão de idêntica remuneração percebida pelo Titular quando convocado para o exercício da função de substituição a Conselheiro, nos termos do art. 123, *caput*, da Lei 12.600, de 14.6.2004.

Como não poderia ser diferente, essa previsão está igualmente em consonância com o modelo federal, considerando o disposto no *caput* do art. 53 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União<sup>5</sup>, *verbis*:

**“Art. 53. O ministro-substituto, quando em substituição a ministro, terá as mesmas garantias, impedimentos e subsídio do titular, e gozará, no Plenário e na câmara em que estiver atuando, dos direitos e prerrogativas a este assegurados, nos termos e hipóteses previstos neste Regimento Interno.**”

---

<sup>5</sup>Disponível em  
[https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU\\_01\\_de\\_02\\_01\\_2020\\_Especial%20-%20Regimento\\_Interno.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU_01_de_02_01_2020_Especial%20-%20Regimento_Interno.pdf). Acesso em 30.ago.2021



ESTADO DE PERNAMBUCO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

---

Parágrafo único. Quando no exercício regular das demais atribuições da judicatura, o ministro-substituto terá as mesmas garantias e impedimentos de juiz do Tribunal Regional Federal”.

E note-se que a existência de cargos distintos de Auditor (Conselheiro Substituto) e Conselheiro (titular) nada impediria que houvesse o escalonamento vertical como já decidido pelo Plenário do Excelso Pretório na ADIN 3.977 BA, *verbis*:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ATO ABSTRATO E AUTÔNOMO – ADEQUAÇÃO. Surge viável a formalização de ação direta de inconstitucionalidade voltada a questionar a compatibilidade, com a Constituição Federal, de diploma legal que encerra normas dotadas de generalidade e abstração, circunstância reveladora de caráter primário e autônomo a justificar o exame da higidez constitucional do ato, mostrando-se irrelevante a possibilidade de identificação dos eventuais destinatários da lei.

TRIBUNAIS DE CONTAS – AUDITORES – PADRÃO REMUNERATÓRIO – TETO. Consideradas a autonomia e a independência asseguradas aos Tribunais de Contas pela Lei Maior, **surge constitucional a limitação do padrão remuneratório dos auditores àqueles vinculados ao subsídio percebido por Conselheiro** – cargo de maior hierarquia dentro dos órgãos.

(ADI 3.977, rel. Min. MARCO AURÉLIO, Plenário, DJE de 10/03/2020 – *todos os grifos nossos*)



ESTADO DE PERNAMBUCO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

Como se observa, também a vinculação, para fins de fixação de limites, é constitucional. E quanto ao recebimento **integral** assentou S. Exa., o Exmo. Sr. Ministro MARCO AURÉLIO, *verbis*:

*Ainda de acordo com o § 3º do artigo 73 da Carta da República, os Ministros do Tribunal de Contas da União possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. Por força do princípio da simetria, deve a remuneração percebida pelos Conselheiros dos Tribunais de Contas locais ter limite no subsídio pago aos Desembargadores dos Tribunais de Justiça. A referência, uma vez mais, não é o Poder Legislativo. Quanto ao cargo de auditor, atente para as respectivas peculiaridades. Consoante a Carta Federal, atuam eles em substituição aos titulares dos Tribunais de Contas. Fazendo-o, têm as mesmas garantias e impedimentos do titular. Ainda quando no exercício das atribuições normais, gozam das prerrogativas de juiz de tribunal regional federal. Tudo, no texto constitucional, revela a existência de regime jurídico próprio e autônomo relativo aos auditores do Tribunal de Contas, dentro do qual assumem a posição de substitutos naturais dos Ministros. Vale ressaltar, por oportuno, já haver o Supremo entendido, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 507, relator Ministro Celso de Mello acórdão publicado no Diário da Justiça de 8 de agosto de 2003 - ter o auditor jus à remuneração recebida pelo Conselheiro quando no exercício da substituição.*

(voto condutor da ADI 3977 BA – grifos serôdios)



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

Referida simetria dos modelos federal e estadual de organização, composição e funcionamento, foi reiteradamente confirmada pelo STF (ADI 3307/MT, ADI 916/MT, ADI 3715/TO, ADI 1944/ES4, ADI 4416/PA, ADI 3276/CE5, ADI 4659/DF6).

Deste modo, não se vislumbra qualquer violação ao princípio da simetria estabelecido constitucionalmente. A organização dos cargos de Conselheiros e Auditores em sede do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco segue em consonância ao que define o artigo 73, § 3º e § 4º e 75 da Constituição Federal.

Repise-se que os Ministros/Conselheiros Substitutos são reconhecidos como membros da judicatura de contas, estejam ou não em período de substituição dos Ministros ou Conselheiros, consoante se observa do adrede colacionado § 4º, do art. 73, da CF/88, assim, possuem igualdade de garantias e impedimentos, ora de Ministro, quando nas substituições, ora de Juiz de Tribunal Regional Federal. Tal parágrafo combinado com a norma constitucional de extensão do *caput* do art. 75, que respalda o princípio da simetria, torna compulsória ao Estado a previsão de igualdade de garantias e impedimentos dos Conselheiros Substitutos com os Conselheiros, nos períodos de substituição, e, nas demais atribuições da judicatura, com os de Juiz Estadual de entrância mais elevada.

Além disso, cumpre **reiterar** entendimento vinculante do Supremo Tribunal Federal, proferido na ADI n. 134/RS, cuja ementa foi acima transcrita, no sentido da constitucionalidade de os Conselheiros Substitutos perceberem os vencimentos, *rectius* subsídios, dos Conselheiros Substituídos (Titulares), **restando perfeitamente harmônica na espécie a previsão contida no art. 123, da LOTCE.**



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

---

Da mesma forma não há violação ao art. 37, incisos X e XIII, da Magna Carta. Ora, tal como delineado pelo Excelso Pretório na ADI 3977 BA, a **limitação** da remuneração é vinculada aos vencimentos do Conselheiro titular. No caso da norma impugnada mais ainda: o subsídio mensal do Auditor (Conselheiro Substituto) será 5% (cinco por cento) inferior aos vencimentos percebidos quando em substituição a Conselheiro, conforme dispôs o parágrafo único do art. 123 da Lei 12.600/2004 – o que observa o entendimento do Excelso Pretório.

É que diante da identidade de funções e a similitude da carreira autoriza, nos termos da Constituição Federal (art. 39, § 1º) *“A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: (inciso I) “a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II – “os requisitos para a investidura” e III – “as peculiaridades dos cargos.”*

Como demonstrado acima, o cargo de Auditor a que se refere o art. 73, §2º e §4º da CF/88, nacionalmente, tem sido designado de Ministro-Substituto, no Tribunal de Contas da União, e de Conselheiro-Substituto, nos demais Tribunais de Contas, por ser o termo que guarda maior consonância com sua natureza jurídica, uma vez que suas atribuições envolvem, **de maneira permanente**, a judicatura (ou “exercício das demais atribuições da judicatura”, no dizer do § 4º do art. 73 da Magna Carta).

A Lei Estadual nº 15.450, de 29 de dezembro de 2014, do Estado de Pernambuco, além de agasalhar legalmente a nomenclatura dos Auditores como Conselheiros Substitutos, consoante adrede demonstrado, nos §§ 1º e 2º, do art. 6º,



ESTADO DE PERNAMBUCO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

promoveu modificação nas suas atribuições, passando os Conselheiros Substitutos a receberem processos originariamente, à semelhança do ocorrido na seara do TCU.

Eis o teor dos supramencionados §§ 1º e 2º do art. 6º, textualmente:

Art. 6º Omissis.

§ 1º Os Conselheiros Substitutos ficarão vinculados aos processos que lhes forem distribuídos para relatar.

§ 2º Nos termos e condições previstos em resolução, aos Conselheiros Substitutos serão distribuídos originariamente processos para relatar e presidir a instrução processual, apresentar propostas de deliberações, sem prejuízo de emitirem decisões interlocutórias. (grifos aditados).

Ora, se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende 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*” (ADI n. 507, Rel. Min.CELSO DE MELLO, DJe de 08/08/2003), difícil imaginar um cargo que, por sua especificidade e por previsão constitucional, guarde tamanha autorização do Constituinte para o escalonamento vertical **como consentâneo à previsão Constitucional**.

Logo, não se tem no art. 123, *caput* e parágrafo único, hipótese de vinculação remuneratória vedada pela Constituição. Ao revés, trata-se de simples estabelecimento de parâmetro remuneratório que reflete a existência de uma intensa relação de interação funcional entre as atribuições do cargo de Auditor Conselheiro Substituto e as de Conselheiro, percepção que já havia sido apreendida



ESTADO DE PERNAMBUCO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

pelo eminente Min. Sepúlveda Pertence quando do julgamento da ADI 134 RS,  
*verbis*:

*“Sr. Presidente, vou recordar e denunciar à lide o Ministro Carlos Velloso. Na ADIMC 1.67, o dispositivo da Constituição de Minas era idêntico. Nós, então, suspendemos a vigência da equiparação dos Auditores aos Juizes de Alçada, mas não aquela outra norma segundo a qual, quando no exercício das funções de Conselheiro do Tribunal de Contas, os Auditores terão os vencimentos desse. **O que efetivamente não me parece, com todas as vênias, vincular dois cargos: apenas manda pagar a alguém que tenha entre as suas funções a de substituir, quando estiver substituindo, os vencimentos do substituído.**”*

(voto do Exmo. Sr. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE na ADI 134 RS – grifamos)

Perfeito o entendimento do Exmo. Sr. Ministro PERTENCE: essa vinculação extrapola, **pela previsão constitucional de manutenção ordinária da função de judicatura**, a situação extraordinária da substituição propriamente dita.

Com efeito, ***“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”*** (voto da Exma. Sra. Ministra CÁRMEN LÚCIA na ADI nº 4.541/BA - grifamos). Por isso, Exmo. Sr. Ministro Relator, a decorrência lógica dessa especificidade,



ESTADO DE PERNAMBUCO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

por opção do legislador constituinte, é esse escalonamento entre os auditores (Conselheiros substitutos) e os Conselheiros dos Tribunais de Contas Estaduais, garantia essa que se estrai do *caput* do art. 73 c/c art. 96, II, “b” e art. 93, V, da CF/88.

Da mesma forma a Jurisprudência desse Excelso Pretório sobre a interpretação da norma constante do art. 37, XIII, da Constituição Federal, considera que a **vedação constitucional** se dá diante de vinculações remuneratórias externas, isso é, quando o paradigma remuneratório situa-se em órgão, Poder ou ente federativo diverso daquele em que se está fixando a remuneração, consoante se depreende dos seguintes precedentes, *verbis*:

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA. VINCULAÇÃOREMUNERATÓRIA ENTRE CARREIRAS DISTINTAS. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Ação direta em que se discute a constitucionalidade do art. 94, §5º, da Constituição da Bahia, que estabelece vinculação remuneratória entre servidores do Tribunal de Contas e da Assembleia Legislativa.

(...)

3. Nos termos do art. 37, XIII, da Constituição, é **inconstitucional a vinculação remuneratória entre carreiras distintas da qual resulte concessão automática de reajustes a servidores públicos**. Precedentes.

4. Ação direta julgada procedente.

(ADI 4826, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe 09/09/2019 – *grifamos*)



ESTADO DE PERNAMBUCO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONALE ADMINISTRATIVO. LEI 10.276/2015 DO ESTADO DO MATO GROSSO. **VINCULAÇÃO DO SUBSÍDIO DE PROCURADOR DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA AO SUBSÍDIO DE MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VIOLAÇÃO AO ART.37, INCISOS XI E XIII, DA CF. PROEDÊNCIA PARCIAL.**

1. Ação Direta não conhecida com relação ao art. 1º, § 3º, da Lei 10.276/2015, uma vez que, pelo decurso dos exercícios financeiros a que se destinava a aplicação desse dispositivo, ocorreu o exaurimento da eficácia da norma. Precedentes.

2. A Jurisprudência da CORTE reconhece a **inconstitucionalidade de leis que equiparam, vinculam ou referenciam espécies remuneratórias devidas a cargos e carreiras distintos, em desrespeito à vedação do art. 37, XIII, da CF, especialmente quando pretendida a vinculação ou equiparação entre servidores de Poderes e níveis federativos diferentes.** Precedentes.

3. Ação Direta julgada parcialmente procedente.

(ADI 6436, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe10-12-2020 – *sem grifos*)

De fato, “*A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a concessão de equiparação remuneratória entre cargos distintos constitui violação à vedação de equiparação ou vinculação remuneratória entre cargos públicos diversos (art. 37, XIII, CF/88) e aos critérios de fixação remuneratória dos servidores públicos (art. 39, §1º, CF/88).*” (Rcl 31346 AgR, Rel. MARCO AURÉLIO, Rel. p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, DJe 17/08/2020).



ESTADO DE PERNAMBUCO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

Exmo. Sr. Ministro Relator, a Lei Orgânica do TCE-PE revela, a não mais poder, que existe uma estrutura lógica e uma na carreira de Conselheiro substituto e Conselheiro titular, por suas atribuições. A remuneração deste, tal como já referido na ADI 3977 BA, apenas **limita** a remuneração daquele – além de corresponder quando da substituição. Os Conselheiros Substitutos, quando tiverem processos, nos respectivos gabinetes, em relação aos quais sejam competentes, nos termos da lei e do regimento, para presidir a instrução, relatá-los e votá-los em substituição aos Conselheiros titulares, devem perceber o mesmo valor nominal do subsídio mensal destes. Não há, pois, na norma pernambucana, qualquer violação aos incisos X e XIII do art. 37: de modo contrário, a remuneração atende à simetria constitucional do art. 73 e 75 e, ainda, a previsão do art. 39, § 1º, da Carta da República.

O que a norma pernambucana materializa é o escalonamento vertical a que fazem jus os integrantes dos Tribunais de Contas, por força do *caput* do art. 73 c/c art. 96, II, “b” e art. 93, V, da CF/88<sup>6</sup>. É cediço que o escalonamento previsto no art. 93, V, CF/88, de diferença não superior a dez por cento de uma para outra das categorias da magistratura, é **“garantia subjetiva, que encerra clara limitação ao poder do legislador”**. (RE 272219, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Segunda Turma, julgado em 13/11/2001, DJ 08-02-2002).

---

<sup>6</sup> V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e **os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento**, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º;



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
4ª PROCURADORIA REGIONAL – BRASÍLIA-DF

---

De igual modo, por força do §4º, do art. 73 c/c art. 75, CF/88, o Conselheiro Substituto (Auditor) para o pleno exercício das suas atribuições (seja em substituição ou não) goza das mesmas garantias da magistratura, não sendo razoável restringir a interpretação do texto constitucional para retirar dos critérios de fixação da remuneração do cargo, a garantia do escalonamento de subsídios.

**III – REQUERIMENTOS:**

Ante todas as informações prestadas, REQUER (1) que sejam julgados improcedentes os pedidos da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade ou (2) em caso de procedência da Ação que seja conferida interpretação conforme ao art 123, parágrafo único, preservando-se a constitucionalidade do dispositivo, de modo a observar que a previsão ali contida não importa revisão automática de remuneração, sempre considerando a constitucional irredutibilidade dos vencimentos.

TERMOS EM QUE

P. E., DEFERIMENTO

Brasília, 30 de agosto de 2021.

**ERNANI VARJAL MEDICIS PINTO**  
Procurador-Geral do Estado de Pernambuco

**SÉRGIO AUGUSTO SANTANA SILVA**  
Procurador do Estado de Pernambuco