



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6946

Requerente: Procurador-Geral da República

Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco

Relator: Ministro ROBERTO BARROSO

*Tribunal de Contas. Expressão “e vencimentos”, que consta do artigo 123, caput; bem como seu parágrafo único, da Lei nº 12.600/2004, com redação conferida pela Lei nº 16.039/2007, ambas do Estado de Pernambuco. Dispositivos que conferem ao auditor o direito de receber remuneração com diferença não superior a 5% (cinco por cento) daquela atribuída aos Conselheiros da Corte, bem como de receber valor referente à integralidade do subsídio de Conselheiro nas hipóteses de substituição. Suposta violação aos artigos 18, caput; 25, caput; 37, caput e incisos X e XIII; 73, §4º e 75, da Constituição da República. O escalonamento contemplado pela legislação estadual não caracteriza hipótese de vinculação remuneratória vedada pelo texto constitucional. Precedentes dessa Suprema Corte no sentido de que a Constituição da República permite o escalonamento vertical. O pagamento de determinada remuneração em face de situações específicas, de natureza transitória, em que o Auditor estiver exercendo a função de Conselheiro em caráter substitutivo, não está em desconformidade com a Carta. As normas questionadas não se afastam do modelo federal de organização e funcionamento do Tribunal de Contas da União. Manifestação pela improcedência do pedido formulado pelo autor.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

## I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República, tendo por objeto a expressão “*e vencimentos*”, que consta do artigo 123, *caput*; bem como seu parágrafo único, da Lei nº 12.600, de 14 de junho de 2004, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Eis o teor da norma impugnada:

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.**<sup>1</sup> (Grifou-se).

O requerente sustenta, em síntese, que as disposições legais questionadas se afastariam do modelo federal de organização do Tribunal de Contas, estabelecendo uma indevida equiparação remuneratória entre cargos de Auditor e de Conselheiro da corte de contas estadual.

Em seu entendimento, as normas impugnadas violariam “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*

---

<sup>1</sup> Redação conferida pelo artigo 5º da Lei nº 16.039, de 10 de maio de 2017.

*União), todos da Constituição Federal”<sup>2</sup> (fl. 02 da petição inicial).*

Afirma que a reiterada jurisprudência dessa Suprema Corte rechaçaria a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, diante da reserva absoluta de lei quanto à matéria, tendo em vista que o atrelamento remuneratório implicaria reajuste automático de uma categoria de agentes públicos sem lei específica.

Assevera que, em observância ao princípio da simetria, o modelo federal de organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas constitui norma de reprodução obrigatória pelos Estados-Membros, consoante o disposto nos artigos 25 e 75 da Carta Federal.

Nessa linha, argumenta que *“na conformação do Tribunal de Contas*

---

<sup>2</sup> *“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.”*

*“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;”*

*“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.*

*(...)*

*§ 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.”*

*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”* (fl. 17 da petição inicial), de modo que o silêncio constitucional, inexistente no §3º<sup>3</sup> do referido dispositivo, denotaria opção intencional do constituinte.

Conclui que os ocupantes do cargo de Ministro do TCU estariam submetidos a regime de paridade de garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens, relativamente a membros do Poder Judiciário (Ministro do Superior Tribunal de Justiça), enquanto os ocupantes do cargo de Auditor do TCU apenas gozariam 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.

Diante disso, pede a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da norma impugnada. No mérito, postula a procedência do pedido para que seja declarada a inconstitucionalidade da expressão “*e vencimentos*”, constante do artigo 123, *caput*; bem como do parágrafo único, da Lei nº 12.600/2004, com redação conferida pela Lei nº 16.039/2007, ambas do Estado de Pernambuco.

O processo foi distribuído ao Ministro ROBERTO BARROSO, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações às autoridades requeridas, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

---

<sup>3</sup> “§ 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)

§ 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.”

Em atendimento à solicitação, o Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco defendeu a constitucionalidade das disposições legais sob investiva, ao argumento de que inexistiria, na espécie, equiparação automática de espécies remuneratórias. Destacou que “*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.*” (fl. 17 das informações do requerido).

O Tribunal de Contas da União destacou que “*a Constituição Federal estabeleceu um sistema coerente, no qual o Tribunal de Contas da União tem lugar equivalente ao dos tribunais superiores no arranjo organizacional do Estado, de modo que seus ministros ocupam posição correspondente a de ministros do STJ e os auditores (ministros-substitutos) a de juízes de TRF (eventuais substitutos de ministros do STJ)*” (fl. 08 da petição inicial). Apontou, de modo semelhante ao Presidente do TCE, a distinção entre o cargo de auditor a que se refere o artigo 73, § 4º da Constituição Federal (ministro-substituto) e o cargo de auditor federal de controle externo (anteriormente denominado analista de controle externo). Desse modo, concluiu que a interpretação sistemática do artigo 73, § 4º da Constituição corresponderia a dar o mesmo direito onde há as mesmas razões, atendendo ao objetivo constitucional de dotar o Tribunal de Contas e seus membros, ministros e ministros-substitutos de plena independência, concedendo-lhes as garantias dos magistrados do Poder Judiciário.

De seu turno, a Assembleia Legislativa pernambucana apontou suposto *periculum in mora* inverso, uma vez que a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo questionado tumultuaria as regulares e indispensáveis atividades do Tribunal de Contas do referido ente.

Rechaçou a alegação de ofensa ao princípio da simetria, destacando

que o disposto no artigo 123 da Lei nº 12.600/2004, guardaria total simetria com o modelo adotado pelo TCU, tendo em vista que a função exercida por Conselheiro, Ministro ou Desembargador seria a mesma, todos cargos de natureza judicante.

Por derradeiro, pontuou existir entendimento desse Supremo Tribunal, firmado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 507, no sentido de ter o auditor jus à remuneração recebida pelo Conselheiro quando no exercício da substituição.

O Governador do Estado de Pernambuco, por sua vez, enfatizou que a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos de Auditor são os mesmos dos Conselheiros dos Tribunais de Contas, razão pela qual *não* seria viável garantir aos Auditores as garantias e impedimentos próprios da magistratura, ao mesmo tempo em que lhes veda semelhante contraprestação pecuniária.

No mais teceu argumentação semelhante à apresentada pela Assembleia legislativa estadual, assinalando que o legislador estadual não avançou sobre seara interdita pelo princípio da simetria, além do que esse Supremo Tribunal já teria firmado posicionamento no sentido de ter o auditor jus à remuneração recebida pelo Conselheiro quando no exercício da substituição.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

## **II – MÉRITO**

Como visto, o requerente questiona a validade da expressão “*e vencimentos*”, constante do artigo 123, *caput*; bem como do seu parágrafo único, da Lei nº 12.600/2004, com redação conferida pela Lei nº 16.039/2007, ambas do

Estado de Pernambuco, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas estadual. De acordo com a peça vestibular, as disposições hostilizadas violariam os artigos 18, *caput*; 25, *caput*; 37, *caput* e incisos X e XIII; 73, §4º e 75, da Constituição da República.

Sobre o tema, vale inicialmente registrar que a vinculação e a equiparação remuneratórias entre cargos distintos, no âmbito do serviço público, não encontram guarida no Texto Constitucional. De fato, o artigo 37, inciso XIII, da Carta Republicana de 1988, em sua redação originária, já vedava referidos institutos. Veja-se:

Art. 37. (...)

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvado o disposto no inciso anterior e no artigo 39, § 1º.

Como se nota, o dispositivo constitucional transcrito ressaltava, tão somente, as hipóteses previstas nos artigos 37, inciso XII; e 39, § 1º, da Lei Maior, ambas relacionadas ao princípio da isonomia. Confira-se o teor original dos preceitos citados:

Art. 37. (...)

XII – os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo.

(...)

Art. 39 (...)

§ 1º - A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

Posteriormente, a reforma administrativa implementada pela Emenda Constitucional nº 19/1998 alterou o teor do mencionado artigo 37, inciso XIII, que passou a dispor da seguinte forma:

Art. 37. (...)

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

A jurisprudência dessa Suprema Corte é pacífica ao reconhecer a inconstitucionalidade de normas que determinam a vinculação entre remunerações de servidores públicos. Nessa linha, confirmam-se os precedentes transcritos a seguir:

(...) SUBSÍDIOS – DEFENSORIA PÚBLICA E PROCURADOR DO ESTADO – VINCULAÇÃO PERCENTUAL AO QUE PERCEBIDO POR MINISTRO DO SUPREMO – INCONSTITUCIONALIDADE. Conforme reiterados pronunciamentos deste Tribunal, **descabe vincular subsídios de agentes públicos, ainda que a partir de certa percentagem, ao que percebido por Ministro do Supremo – precedentes.**

(ADI nº 4667, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 22/06/2020, Publicação em 06/10/2020; grifou-se);

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

(ADI nº 4345, Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 11/04/2019, Publicação em 26/06/2019; grifou-se);

AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. ART. 47, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. ADITAMENTO À INICIAL. ANEXO IX, REFERIDO NOS ARTS. 1º E 2º DA LEI



ESTADUAL Nº 10.558/2007. DETERMINAÇÃO AO LEGISLADOR DE OBSERVÂNCIA DE ISONOMIA REMUNERATÓRIA ENTRE POLICIAIS CIVIS E POLICIAIS MILITARES. BURLA À INICIATIVA LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO, INVIÁVEL INCLUSIVE NO EXERCÍCIO DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR AFRONTA AO ART. 61, § 1º, II, “A”. **VINCULAÇÃO ENTRE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS VEDADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, POR VIOLAÇÃO DO ART. 37, XIII. CONFIGURAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE NA MERA AUTORIZAÇÃO AO LEGISLADOR PARA EDITAR LEI QUE ESTABELEÇA A VINCULAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO DO PEDIDO FORMULADO NO ADITAMENTO, POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO (ART. 3º, I, DA LEI Nº 9.868/99). (...) 3. A norma da Constituição Estadual que determina ao legislador a observância da isonomia na remuneração entre as carreiras de policiais civis e policiais militares viola a proibição de vinculação entre espécies remuneratórias consagrada no art. 37, XIII, da Constituição Federal, tendo em vista a dessemelhança entre as atribuições dos cargos e as organizações das carreiras e a impossibilidade de o constituinte estadual atribuir ao legislador a competência para legislar em desacordo com a Constituição da República.** Precedente: ADI 761, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 30.09.1993. 4. Pedido julgado procedente, para declaração de inconstitucionalidade do art. 47, *caput*, da Constituição do Estado da Bahia. Pedido de declaração de inconstitucionalidade do Anexo IX, referido nos arts. 1º e 2º, da Lei Estadual nº 10.558/07, também do Estado da Bahia, em virtude da ausência de apresentação dos fundamentos para o pedido, restando desatendido o art. 3º, I, da Lei nº 9.868/99, especificamente quanto a este ponto. (ADI nº 3777, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 19/11/2014, Publicação em 09/02/2015; grifou-se).

Na espécie, o artigo 123, parágrafo único da Lei nº 12.600/2004, com redação conferida pela Lei nº 16.039/2007, ambas do Estado de Pernambuco, fixa a remuneração mensal dos Auditores com diferença não excedente a 5% (cinco por cento) da remuneração atribuída aos Conselheiros do Tribunal de Contas de referido ente. Cumpre destacar, por oportuno, o teor da referida norma estadual:

Art. 123. (...)

**Parágrafo único. O subsídio mensal do Auditor (Conselheiro**

**Substituto) será 5% (cinco por cento) inferior aos vencimentos percebidos quando em substituição a Conselheiro. (Grifou-se).**

Em que pesem os argumentos expostos pelo autor, a referida disposição contempla hipótese de escalonamento vertical e não padece de vício de inconstitucionalidade, conforme se verá a seguir.

Com efeito, a jurisprudência dessa Suprema Corte é pacífica no sentido de que a Constituição Republicana permite o **escalonamento vertical** de servidores da mesma carreira. A esse respeito, confira-se o seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. §§ 4º E 5º DO ART. 153 DA CONSTITUIÇÃO DO AMAPÁ, ALTERADOS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL N. 47/2012. NORMAS DE ESTRUTURAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL DO AMAPÁ. ALEGADO VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUANTO A CRITÉRIOS DE NOMEAÇÃO DOS CARGOS DE PROCURADOR DO ESTADO CORREGEDOR E SUBPROCURADOR-GERAL DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PRECEDENTES. VINCULAÇÃO DO SUBSÍDIO DE PROCURADOR DO ESTADO DE ÚLTIMA CLASSE AO SUBSÍDIO DE MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AFRONTA AO INC. XIII DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. **ESCALONAMENTO VERTICAL DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES DA MESMA CARREIRA PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E, EM PARTE, JULGADA PROCEDENTE. 1. Não há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para a deflagração de processo legislativo de norma pela qual se definem critérios para nomeação do Procurador-Geral do Estado e eventuais substitutos, como Subprocurador-Geral do Estado e Procurador do Estado Corregedor. Competência do constituinte estadual que se respalda na autonomia constitucional conferida aos Estados-membros, como previsto no art. 25 e no inc. VIII do art. 235 da Constituição da República. Precedentes. 2. É inconstitucional norma pela qual se estabelece equiparação de subsídios entre servidores públicos de diferentes carreiras. Precedentes. 3. **É constitucional a organização remuneratória em escalonamento vertical de servidores da mesma carreira, por se tratar de hierarquia salarial entre classes de servidores públicos de igual categoria. Precedentes.** 4. Ação direta conhecida e julgada procedente em parte para declarar inconstitucional a primeira parte do § 5º do art.

153 da Constituição do Amapá, com alteração da Emenda Constitucional n. 47/2012, pela qual vinculado o subsídio da última classe dos Procuradores do Amapá a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal.

(ADI nº 4898, Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 04/10/2019, Publicação em 21/10/2019; grifou-se).

Como bem explanado pelo Tribunal de Contas da União (documento eletrônico nº 41), a Carta da República, em seu artigo 73, § 4º, expressamente conferiu aos Auditores da Corte de Contas federal (Ministro-substituto), o *status* de magistrados, ao utilizar o termo “judicatura” para referir-se às suas atribuições.

Desse modo, ao tratar do cargo de Auditor (Ministro-substituto), de acordo com o modelo federal, o Tribunal de Contas da União registrou que o referido cargo “*não se confunde com o cargo de auditor federal de controle externo (anteriormente denominado analista de controle externo). Enquanto o primeiro é cargo vitalício de membro do Tribunal, com previsão constitucional, que exerce permanentemente atividades da judicatura, o segundo consiste em cargo efetivo que desempenha atividades de caráter técnico de nível superior, como a execução de auditorias e análises técnicas especializadas*” (documento eletrônico nº 41, fl. 08).

Ainda de acordo com o entendimento externado pelo Tribunal de Contas da União, os Auditores atuam permanentemente exercendo funções e atribuições comuns aos ministros, de modo que não haveria razão para não lhes ser garantido o espelhamento remuneratório, ainda que não estejam em substituição.

A correspondência entre as atribuições e garantias conferidas aos cargos de conselheiro e de Auditor dos Tribunais de Contas dos Estados foi bem explanada no voto condutor proferido pela Ministra CÁRMEN LÚCIA, por ocasião

do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4541<sup>4</sup>. Confira-se:

Sobreveio a Constituição da República de 1988, que passou a dispor com maior detalhamento sobre a organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União, incorporando ao seu texto matérias antes disciplinadas, exclusivamente, em leis e normas regimentais e estabelecendo, como salientado, a compulsoriedade da reprodução desse modelo no plano estadual (art. 75).

**O cargo de auditor, antes relegado à disciplina infraconstitucional, foi alçado ao plano constitucional. O tratamento legal e regimental então existente foi aproveitado pelo constituinte originário, que reconheceu e ampliou a importância do cargo de auditor, atribuindo-lhe, por disposição constitucional expressa, a substituição de Ministros e a prática de atos inerentes à judicatura, conferindo-lhe garantias e prerrogativas próprias da magistratura e permitindo-lhe a ascensão ao cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União.**

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

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

(...)

**O cargo de auditor 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.

Ainda quanto a esse ponto, cumpre registrar os seguintes

---

<sup>4</sup> ADI nº 4541, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19/04/2021, publicação em 04/05/2021.

esclarecimentos apresentados pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, extraídos das informações juntadas na presente ação direta<sup>5</sup>:

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 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.

(...)

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 Corte 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 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

---

<sup>5</sup> Documento eletrônico nº 36, fls. 03/06.

Federal de 1988.

Dessa forma, constata-se que a previsão de escalonamento vertical para a fixação do subsídio dos Auditores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, tendo como referência os Conselheiros de referida Corte, nos moldes previstos no parágrafo único do artigo 123 da Lei nº 12.600/2004, é compatível com o Texto Constitucional.

Cumprido analisar, ainda, o teor do *caput* do artigo 123 da referida lei estadual, o qual dispõe sobre o direito ao recebimento de vencimento de Conselheiro do Tribunal de Contas, em casos de substituição do referido cargo pelo Auditor. Confira-se, a propósito, o teor da referida norma:

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. (Grifou-se).

Ao contrário do que alega o autor, a disposição impugnada igualmente não estabelece hipótese de vinculação remuneratória vedada pelo Texto Constitucional, mas limita-se a prever o pagamento de determinada remuneração em face de situações específicas, de caráter transitório, em que o Auditor estiver exercendo a função de Conselheiro, em substituição a este, no âmbito do Tribunal de Contas estadual.

Sendo assim, a norma sob investida não equipara ou vincula as remunerações de dois cargos distintos – Auditor e Conselheiro – tampouco versa sobre remuneração geral da categoria dos auditores, dispondo apenas sobre pagamentos esporádicos e transitórios, que se subordinam a situações específicas de substituição.

Diante disso, a disposição legal objurgada não permite que a

remuneração da carreira de Auditores Substitutos aufera benefícios, de forma automática, por eventuais acréscimos que venham a ser conferidos pelo legislador estadual aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, razão pela qual não se evidencia a alegada ofensa ao disposto nos incisos X e XIII do artigo 37 da Carta Republicana.

Vale registrar entendimento dessa Suprema Corte no sentido de permitir que Auditores recebam, por efeito da substituição, vencimentos e vantagens percebidos por Conselheiros da Corte de Contas estadual. Confirma-se o teor do seguinte julgado:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS (ART. 44, PARÁGRAFO ÚNICO) - ADCT ESTADUAL (ARTS. 38 E 46) - AUDITOR DO TRIBUNAL DE CONTAS LOCAL - OUTORGA DOS MESMOS VENCIMENTOS E VANTAGENS CONCEDIDOS A JUIZ DE DIREITO DA COMARCA DA CAPITAL, QUANDO O AUDITOR SE ACHAR NO EXERCÍCIO DAS ATRIBUIÇÕES DE SEU CARGO - EQUIPARAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE VEDADA - POSSIBILIDADE RECONHECIDA SOMENTE QUANDO O AUDITOR ESTIVER EM SUBSTITUIÇÃO A CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS - HIPÓTESE EM QUE ASSISTIRÁ, AO AUDITOR, O DIREITO DE RECEBER, POR EFEITO DA SUBSTITUIÇÃO, A REMUNERAÇÃO DEVIDA AO CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS - 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 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 nº 507, Ministro Relator: CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 14/02/1996, Publicação em 08/08/2003)

Oportuno salientar, ainda, que o regramento normativo acerca do pagamento de adicionais remuneratórios em função de substituição em cargos diversos não é uma inovação emanada exclusivamente da norma impugnada na presente ação direta. A esse respeito, cabe citar o artigo 124 da LOMAN, o qual preceitua que *“O Magistrado que for convocado para substituir, em primeira ou segunda instância, perceberá a diferença de vencimentos correspondentes ao cargo que passa a exercer, inclusive diárias e transporte, se for o caso”*.

O mesmo entendimento aplica-se aos membros do Ministério Público, conforme dispõe o artigo 45 da Lei nº 8.625/93<sup>6</sup>, *in verbis*:

Art. 45. O membro do Ministério Público, convocado ou designado para

---

<sup>6</sup> Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências.



substituição, terá direito à diferença de vencimento entre o seu cargo e o que ocupar.

Ademais, não se desconhece que, por força do disposto no artigo 75, *caput*, da Constituição Federal, o modelo estabelecido para a organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas é de observância compulsória pelos Estados-membros e pelo Distrito Federal. Todavia, há que se reconhecer a existência de espaço normativo concedido ao legislador estadual para a organização de seu respectivo Tribunal de Contas, notadamente quanto a matérias cujas balizas não se encontram fixadas na Constituição Federal.

Assim, ainda que o § 4º do artigo 73 da Carta da República disponha que “*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*”, não se pode afirmar que o legislador constituinte teria optado deliberadamente por vedar a existência de qualquer vinculação remuneratória entre o auditor substituto e o Ministro ou o juiz de Tribunal Regional Federal, nas hipóteses de natureza transitória em que se insere, especificamente, a substituição.

O fato de o texto constitucional não trazer previsões específicas sobre a remuneração atribuída a certos agentes, nas hipóteses de substituição, não leva à conclusão de que a legislação infraconstitucional não possa trazer regras específicas para preencher a lacuna existente na Carta Federal. Tanto é assim que o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União veicula regra com conteúdo semelhante ao da norma estadual objurgada. Confira-se:

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.

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. (grifou-se)

Evidencia-se, portanto, que a norma estadual questionada não se afasta do modelo federal de organização e funcionamento do Tribunal de Contas da União, razão pela qual não ofende o princípio da simetria invocado como parâmetro de controle.

Feitas essas considerações, conclui-se que as regras presentes no artigo 123, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 12.600/2004, com redação conferida pela Lei nº 16.039/2007, ambas do Estado de Pernambuco, são compatíveis com a Constituição da República.

### **III – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela improcedência do pedido formulado pelo requerente.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer até o momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, de setembro de 2021.

**BRUNO BIANCO LEAL**  
ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE**  
Secretária-Geral de Contencioso

**CAMILLA JAPIASSU DORES BRUM**  
Advogada da União