

Voto

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (RELATOR):

1. Discute-se na presente ação a constitucionalidade da expressão “ *e quando convocado, por mais de trinta dias, terá os mesmos vencimentos e vantagens do titular* ” constante do art. 74, § 1º, da Lei Complementar distrital nº 1/1994. A questão diz respeito à existência de vinculação remuneratória vedada pela Constituição quando auditores do TCDF atuam em substituição a um conselheiro e, por isso, percebem os mesmos vencimentos e vantagens.

2. O pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade deve ser julgado improcedente. É constitucional que o auditor receba os mesmos vencimentos e vantagens quando estiver substituindo o conselheiro.

I. A carreira de Auditor do TCDF

3. Inicialmente, considero relevante registrar que a carreira de auditor de Tribunal de Contas do Distrito Federal (conselheiro-substituto) possui contornos próprios e não se confunde com a carreira dos servidores do tribunal que auxiliam na atividade de controle externo (por vezes chamado de auditores de controle externo). Essa distinção foi abordada nas informações prestadas nos autos e constitui uma premissa de fato relevante para a solução do caso.

4. Os auditores dos tribunais de contas dos estados e do Distrito Federal prestam um concurso específico para o exercício de atribuições relacionadas ao julgamento das contas públicas. A eles cabe presidir a instrução de processos e relatá-los, assim como propor decisões a serem submetidas ao colegiado. Na ausência dos conselheiros do TCE, os auditores atuam em sua substituição.

5. No âmbito federal, os auditores são denominados ministros-substitutos e a carreira possui previsão expressa na Constituição Federal. De acordo com o art. 73 da CF, o Tribunal de Contas da União – TCU é composto: (i) por nove ministros, que são nomeados pelo Presidente da República e pelo Senado Federal e (ii) por auditores, que podem atuar “em

substituição aos ministros” ou “no exercício das demais funções da judicatura”. De acordo com a Lei nº 8.443/1992, a Lei Orgânica do TCU, o tribunal possuirá três auditores. Confirmam-se, respectivamente, o art. 73, caput, §§2º e 4º, da CF e os arts. 77 e seguintes da Lei nº 8.443/1992:

Constituição Federal:

“Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

[...]

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

[...]

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

Lei nº 8.443/1992:

“Capítulo V

Auditores

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

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

Art. 78. (Vetado)

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

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

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

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

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

II. A vedação constitucional à vinculação remuneratória de carreiras distintas

8. Antes de analisar a situação objeto de questionamento na presente ação, é preciso definir os contornos do regime constitucional de remuneração dos servidores e a vedação à vinculação e à equiparação remuneratória.

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

10. Por outro lado, a despeito dessa isonomia, a Constituição, em seu art. 37, XIII, com a redação determinada pela EC nº 19/1998, vedou a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Com esse dispositivo, o constituinte buscou impedir a realização de reajustes automáticos de

vencimentos com a vinculação remuneratória entre cargos. Em outros termos, a norma visa a evitar que o aumento remuneratório concedido aos ocupantes de determinado cargo público seja estendido a servidores pertencentes a quadros ou carreiras diversos, gerando, com isso, impactos financeiros não previstos ou desejados pela Administração Pública, sem que haja lei específica para tanto. Confira-se o teor do art. 37, XIII, da CF:

Art. 37. [...]

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

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

“Os regimes jurídicos desses institutos são, por isso mesmo, diametralmente opostos. A *isonomia*, em qualquer de suas formas, incluída nela a paridade, é garantia constitucional de um direito do funcionário, ao passo que a *vinculação* e a *equiparação* de cargos, empregos ou funções, para efeito de remuneração, são vedadas pelo art. 37, XIII. É isso que o texto quer dizer na sua redação defeituosa. De fato, o dispositivo veda a vinculação ou equiparação de quaisquer *espécies remuneratórias* para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, quando, na verdade, o que se veda é a vinculação ou equiparação de cargos, empregos ou funções para efeitos de remuneração. E assim é que deve entender-se o dispositivo”[2].

12. O que se pretende evitar, nos casos constitucionalmente vedados, é o aumento automático de vencimentos, numa espécie de efeito cascata.

Luciano Araújo Ferraz registra que “as vinculações e equiparações, conquanto conceitualmente distintas, produzem o mesmo efeito prático: o aumento remuneratório, por via reflexa, de determinados grupos de agentes públicos, pelo fato de outros agentes (hierarquicamente superiores ou com status equivalente na estrutura estatal) terem sido beneficiados pelo acréscimo pecuniário”[3].

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

[...] SUBSÍDIOS – DEFENSORIA PÚBLICA E PROCURADOR DO ESTADO – VINCULAÇÃO PERCENTUAL AO QUE PERCEBIDO POR MINISTRO DO SUPREMO – INCONSTITUCIONALIDADE.

Conforme reiterados pronunciamentos deste Tribunal, **descabe vincular subsídios de agentes públicos, ainda que a partir de certa percentagem, ao que percebido por Ministro do Supremo** – precedentes. (ADI 4.667, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. em 22.06.2020, DJe 06.10.2020; grifou-se)

ACÇÃO 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.** ACÇÃO 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 4.345, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno; j. em 11.04.2019; DJe 26.06.2019; grifou-se)

ACÇÃO 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 3.777, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno; j. em 19.11.2014; DJe 09.02.2015 – grifou-se)

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

III. O regime jurídico dos ministros e auditores do TCU na Constituição Federal

15. A Constituição Federal definiu o regime jurídico do Tribunal de Contas da União nos arts. 71 e seguintes. De acordo com o § 3º do art. 73, da CF, os Ministros do TCU terão as mesmas prerrogativas, impedimentos, “**vencimentos e vantagens**” dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. Trata-se, aqui, de uma exceção prevista constitucionalmente à regra geral de

vedação à vinculação remuneratória prevista no art. 37, XIII, CF. Confira-se o teor do dispositivo:

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

16. Já com relação aos auditores do TCU, a Constituição Federal dispôs de forma diversa, logo no parágrafo seguinte. De acordo com o § 4º do art. 73, da CF, os auditores do TCU terão as mesmas “garantias e impedimentos” dos conselheiros, quando em sua substituição, e as de juiz do Tribunal Regional Federal, quando do exercício das demais funções da judicatura. Nada se fala com relação à extensão dos mesmos vencimentos e vantagens. O dispositivo constitucional não prevê a mesma exceção à regra geral de vedação à vinculação remuneratória. Confira-se novamente o seu teor:

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

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

“Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.”

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

IV. Constitucionalidade do recebimento, pelos auditores do TCE, dos mesmos vencimentos e vantagens de conselheiros, quando atuarem em sua substituição

19. O art. 74, § 1º, da Lei Complementar distrital nº 1/1994 estabelece, em favor dos auditores, a concessão de vantagens e vencimentos idênticos aos do conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, nas hipóteses de substituição por período superior a 30 (trinta) dias.

20. Tal dispositivo não trata de equiparação remuneratória automática vedada pela Constituição Federal. Aqui, vale a regra da isonomia, pois nos casos de substituição os auditores exercem rigorosamente as mesmas funções dos conselheiros. Não seria justo que percebessem uma remuneração inferior pelo exercício da mesma atribuição, na linha do art. 39, § 1º, da CF.

21. Além disso, trata-se de disciplina de situação pontual e de natureza transitória. Não há, nessa hipótese, um gatilho de aumento remuneratório de toda a carreira de auditores. Eventual incremento na remuneração dos conselheiros não conduz ao automático acréscimo de vencimentos de todos os auditores. O texto impugnado não autoriza a incorporação automática de benefícios, razão pela qual não deve prosperar a alegada ofensa ao disposto no art. 37, incisos X e XIII[4], da CF.

22. É preciso acrescentar que as normas impugnadas não criam qualquer estrutura no Tribunal de Contas do Distrito Federal em desconformidade simétrica ao Tribunal de Contas da União, tendo em vista que tais dispositivos somente regulam uma situação específica, de caráter excepcional e transitório. É dizer, a regra constante da Lei Complementar distrital não tem o condão de produzir qualquer forma de incorporação remuneratória definitiva e tampouco aumento remuneratório da categoria dos auditores do TCDF.

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

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

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

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

(ADI 507, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. em 14.02.1996, DJ 08.08.2003; grifou-se)

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

Medida Cautelar. Indeferimento quanto à primeira disposição. Concessão quanto as demais, em face da relevância do pedido e diante da possibilidade de conflito entre Poderes do Estado.” (ADI 134-MC, Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, j. em 13.11.1989, DJ 19.09.1991).

- Voto do Min. Paulo Brossard (Relator):

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

24. Portanto, o dispositivo questionado, ao versar especificamente sobre a hipótese de substituição, não traz qualquer violação ao texto constitucional, ou mesmo ao princípio da simetria entre o modelo local e federal da Corte de Contas.

V. Conclusão

25. Diante do exposto, julgo improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 74, § 1º, da Lei Complementar nº 1/1994, do Distrito Federal, com a fixação da seguinte tese de julgamento: “ *Não estabelece equiparação remuneratória inconstitucional a norma estadual que autoriza o auditor de contas a receber os mesmos vencimentos e vantagens do conselheiro quando estiver atuando em sua substituição. Por se tratar do exercício temporário das mesmas funções, admite-se o pagamento de igual remuneração, por critério de isonomia*”.

26. É como voto.

[1] Art. 39 (...) § 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - os requisitos para a investidura; (Incluído pela Emenda (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - as peculiaridades dos cargos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

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

[4] Art. 37. [...]

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

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

Plenário Virtual - minuta de voto-71/02/2022-00:00