

Voto

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (Relator):

1. Discute-se na presente ação a constitucionalidade da expressão “vencimentos” constante do art. 28, § 5º, da Constituição do Estado de Goiás. A questão diz respeito à existência de vinculação remuneratória vedada pela Constituição em duas hipóteses: (i) quando auditores do TCE atuam em substituição a um conselheiro e, por isso, percebem os mesmos vencimentos; e (ii) quando os auditores do TCE exercem as demais atribuições da judicatura e, por isso, percebem os mesmos vencimentos de um juiz de direito de entrância final.

2. O pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade deve ser julgado improcedente. No primeiro caso, por se tratar do exercício temporário das mesmas funções, admite-se o pagamento da mesma remuneração, por critério de *isonomia*. No segundo caso, a previsão de identidade entre os vencimentos de auditores e juízes de direito de entrância final encontra-se de acordo com o disposto nos arts. 73, § 4º, e 75 da CF.

I. A carreira de auditor do TCE

3. Inicialmente, considero relevante registrar que a carreira de auditor de Tribunal de Contas Estadual (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 auditor 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 estaduais 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. Eles exercem, efetiva ou potencialmente, as mesmas funções.

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).

8. O TCU, em suas informações, deixa clara a **identidade de funções** entre ministros e seus substitutos:

“21. No entanto, os ministros-substitutos não desempenham função de instrução de processos. Essa é uma atribuição dos auditores federais de controle externo. As funções dos ministros-substitutos são as mesmas dos ministros. Não todas, mas as mesmas, dentro do que a Constituição denomina de judicatura de contas. Os ministros-substitutos não exercem nenhuma função que não seja exercida pelos ministros. Não instruem processos, não realizam auditorias.

22. A correspondência entre os cargos ministro/ministro-substituto é assemelhada àquela existente entre juiz titular/juiz substituto. O que fazem os ministros substitutos: presidem e relatam os processos, discutem, debatem nos colegiados e votam, quando em substituição - por necessidade de quórum ou para desempatar certas votações.

23. Os ministros-substitutos atuam permanentemente exercendo as mesmas funções da judicatura de contas somente exercidas por eles e os ministros: presidem a instrução de processos, são relatores naturais de processos de órgãos e ministérios a eles vinculados, autorizam auditorias, determinam inspeções, diligências, citações (das mais diversas autoridades), decidem monocraticamente, a exemplo da expedição de medidas cautelares sobre licitações e execução de contratos.

24. Exercem, pois, as mesmas funções dentro da judicatura de contas, expressão da Constituição. Em ambos os cargos, são exercidas as mesmas funções e unicamente as funções de judicatura de contas, mas jamais as funções de instrução de processos e execução de auditorias, atribuição dos auditores federais de controle externo.”

9. Essa é uma premissa relevante para a solução do presente caso. A relação entre ministros e ministros-substitutos do TCU é a mesma travada entre auditores e conselheiros dos TCEs. Os auditores exercem as *mesmas funções* dos conselheiros, ainda que nem sempre exerçam todas elas (isso somente ocorre em caso de substituição).

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

10. A Constituição Federal definiu o regime jurídico do Tribunal de Contas da União nos arts. 71 e seguintes. Para os fins da presente ação, é importante destacar as normas específicas estabelecidas para os ministros e auditores do TCU que dizem respeito à aproximação com as funções da magistratura.

11. 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.

12. Já com relação aos auditores do TCU, 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*. Como bem salientado nas informações do TCU, o dispositivo reconhece que os auditores exercem funções da judicatura e lhes estende as mesmas garantias, quais sejam: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. 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.”

13. 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.”

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

III. A vedação constitucional à vinculação remuneratória de carreiras distintas

15. O argumento veiculado pelo autor é que esse é um caso de vinculação remuneratória vedado pela Constituição. A fim de solucionar a controvérsia, é preciso definir os contornos do regime de remuneração dos servidores, bem como o alcance da vedação à vinculação remuneratória.

16. 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 II, da CF. Nesse sentido, a Constituição determina critérios para a fixação de vencimentos de servidores públicos de maneira isonômica.

17. Por outro lado, a despeito dessa isonomia, a Constituição, em seu art. 37, XIII, com 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;

18. 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”[1].

19. 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”[2].

20. 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)

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 4.345, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno; j. em 11.04.2019; DJe 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 3.777, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno; j. em 19.11.2014; DJe 09.02.2015 – grifou-se)

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

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

22. O art. 28, § 5º, da Constituição do Estado de Goiás estabelece, em favor dos Auditores, a concessão de vencimentos idênticos aos do conselheiro do Tribunal de Contas estadual, nas hipóteses de substituição.

23. 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.

24. Além disso, trata-se de disciplina de situação pontual e de natureza transitória. Não há, nessa hipótese, o 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, pois somente aqueles que estão em substituição perceberão os mesmos valores.

25. É preciso acrescentar que a norma impugnada não cria qualquer estrutura no Tribunal de Contas estadual sem observar a simetria com o Tribunal de Contas da União, tendo em vista que tal dispositivo somente regula uma situação específica, de caráter excepcional e transitório. É dizer, a regra constante da Constituição estadual não tem o condão de produzir qualquer forma de incorporação remuneratória definitiva e tampouco aumento remuneratório da categoria dos auditores do TCE.

26. 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 acoimados 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” .

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

V. Constitucionalidade da percepção, pelos auditores, da mesma remuneração de juízes de entrância final quando não estiverem em substituição.

28. O art. 28, § 5º, da Constituição do Estado de Goiás, em sua segunda parte, prevê que os auditores fazem jus à mesma remuneração de juiz de direito de entrância final nos casos em que não estiverem atuando em substituição.

29. Aqui também não se está diante de hipótese de vinculação remuneratória vedada pela Constituição, devido às peculiaridades da carreira do auditor do tribunal de contas. Como se viu anteriormente, essa carreira possui tratamento constitucional específico. O art. 73, §4º da CF prevê que os auditores do TCU terão as mesmas garantias de juiz de Tribunal Regional Federal e o art. 75 da CF prevê regra de simetria para os tribunais de contas estaduais.

30. Por mais que o art. 73, §4º da CF não mencione expressamente que os auditores perceberão os mesmos *vencimentos* , e diga apenas que terão as mesmas *garantias* de juiz de Tribunal Regional Federal, não se deve afastar a possibilidade de paridade remuneratória nessa hipótese. O argumento do Procurador-Geral da República se baseia justamente na ausência do termo *vencimentos* nesse dispositivo, mas a interpretação sugerida na petição inicial não deve ser acolhida. Isso porque a percepção da mesma remuneração de magistrados é antes de tudo uma garantia de independência no exercício da judicatura de contas.

31. O ponto é abordado nas informações do TCU, que esclarece que na sua estrutura os auditores (ministros-substitutos) têm direito ao mesmo patamar remuneratório dos juízes de TRF (desembargadores federais), cujo subsídio é 5 pontos percentuais inferior ao de ministros do STJ, paradigma remuneratório dos ministros do TCU. O tribunal também chama a atenção para o fato de que remuneração compatível com as responsabilidades do cargo é garantia essencial para o desempenho independente da função, especialmente tratando-se de membros dos tribunais de contas (ministros e ministros-substitutos), particularmente expostos a pressões e a retaliações na defesa do erário público. Destaque-se, nesse sentido, o seguinte trecho da manifestação:

“(…) 5. A ausência, no § 4º do art. 73 da Constituição Federal, de termos e expressões que constam do § 3º não significa tratamento diferenciado entre ministros e ministros-substitutos.

6. O termo “garantias” presente no § 4º do art. 73 da Constituição Federal, se interpretado estritamente, torna inútil a distinção estabelecida pelo próprio dispositivo entre as garantias do auditor quando em substituição e quando no exercício das demais atribuições da judicatura, pois as garantias da magistratura, estritamente consideradas – vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio (art. 95 da CF) –, são as mesmas para ministros do STJ e para juízes de TRF.

7. É princípio básico hermenêutico que da interpretação não deve resultar norma sem razão de ser. O termo “garantias” presente no § 4º do art. 73 da Constituição Federal deve, pois, ser interpretado extensivamente, compreendendo inclusive a garantia de percepção do mesmo valor de subsídio dos cargos paradigma, de modo a preservar a coerência do sistema estabelecido pela Constituição, no qual há simetria entre o TCU e o STJ, estando seus ministros em posições equivalentes, com idênticas garantias, e os ministros-substitutos também (auditor, no TCU; Desembargador de TRF, no STJ).

8. Mesmo não constando do texto do art. 73, § 4º, da CF a palavra “vencimentos”, o escalonamento de subsídios é sem dúvida uma indispensável garantia da magistratura, assegurada aos auditores (ministros-substitutos) do TCU por força do mencionado dispositivo constitucional.

9. Os auditores (ministros-substitutos) têm direito ao mesmo patamar remuneratório dos juízes de TRF (desembargadores federais), cujo subsídio é 5 pontos percentuais inferior ao de ministros do STJ, paradigma remuneratório dos ministros do TCU.

10. Inexiste motivo para se concluir que a Constituição tenha deixado de conferir ao ministro-substituto a mesma garantia de

correspondência remuneratória assegurada a ministro, se aquele, mesmo quando não está substituindo, exerce atribuições da judicatura típicas de ministro (presidência da instrução de processos, relatando-os com proposta de decisão).

11. Não há que se falar em violação à vedação constitucional à vinculação remuneratória (art. 37, XIII) ou à exigência de lei específica para fixação de remuneração (art. 37, X), pois a equivalência entre auditor (ministrosubstituto) e ministro ou juiz (desembargador) do TRF, garantida pela própria Constituição, inclui a equivalência de subsídios.”

32. Com efeito, a melhor interpretação é aquela de acordo com a qual a manutenção do padrão remuneratório é uma garantia de independência no exercício da judicatura, que foi tratada expressamente pelo legislador constituinte. A Constituição estabelece a modelagem dos tribunais de contas em geral e os contornos da carreira de auditor, especificamente. Ela reconhece que os auditores exercem atividade judicante e lhes assegura garantias da magistratura, que são a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. O que se pretende tutelar, afinal, é justamente o exercício da função de julgar contas públicas de forma independente e livre de pressões.

33. Caso se entenda que a norma impugnada é inconstitucional, a consequência prática será o comprometimento da imparcialidade desses servidores que prestam concurso público para o exercício da judicatura de contas. Isso porque, caso se concluísse pela violação ao art. 37, XIII, CF, a consequência seria exigir lei específica para a remuneração dos auditores. Criar-se-ia, então, uma situação de vácuo normativo, cujo primeiro impacto seria a redução da remuneração dos auditores. Em seguida, seria necessária a aprovação de lei para estipular a sua remuneração. Ocorre que se trata de carreira pequena – no caso do TCE-GO são apenas seis auditores – que não tem poder de iniciativa de projeto de lei para fixação ou aumento dos seus vencimentos, não sendo possível, ainda, garantir que teria a força política necessária para a aprovação de lei específica.

34. Ante o exposto, conclui-se pela constitucionalidade do art. 28, § 5º, da Constituição do Estado de Goiás.

VI. Conclusão

35. Diante do exposto, julgo improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 28, § 5º, da Constituição do Estado de Goiás.

36. É como voto.

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

[2] 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.

Plenário Virtual - minuta de voto - 10/06/2022 00:00