

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Põe-se em foco na presente ação direta se, pelo § 2º do art. 74 da Constituição do Rio Grande do Sul, alterado pela Emenda n. 51/2005, a) teria sido usurpada a competência do Tribunal de Contas para iniciativa de lei sobre sua organização e remuneração de seus agentes; b) teria sido contrariada a norma constitucional que proíbe equiparação remuneratória.

2. A ação está instruída com as informações do órgão do qual proveniente a norma impugnada e com os pronunciamentos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, pelo que proponho, inicialmente, a conversão do julgamento da cautelar em pronunciamento de mérito, o que vem sendo adotado por este Plenário em respeito ao princípio constitucional da duração razoável do processo. Assim, por exemplo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 8.939/2009 DO ESTADO DA PARAÍBA. FERIADO ESTADUAL AOS BANCÁRIOS E ECONOMIÁRIOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. DESVIO DE FINALIDADE. INSTITUIÇÃO DE DESCANSO REMUNERADO A CATEGORIA ESPECÍFICA, SOB O PRETEXTO DE INSTITUIÇÃO DE FERIADO. OFENSA AO ART. 22, I, DA CF. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL RECONHECIDA. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. Instituição de “feriado” somente a bancários e economiários, sem discrimen razoável, configura ofensa ao princípio constitucional da isonomia. Inconstitucionalidade material reconhecida. 3. Lei estadual que, a pretexto de instituir feriado, concede benefício de descanso remunerado à categoria dos bancários e economiários incorre em desvio de finalidade e viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho. Inconstitucionalidade formal reconhecida. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.566/PB, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 9.11.2018).

3. No § 2º do art. 74 da Constituição do Rio Grande do Sul se dispunha:

“Art. 74 (...)

§ 2º - Os auditores substitutos de Conselheiros, em número de sete, nomeados pelo Governador após aprovação em concurso público de provas e de títulos realizado pelo Tribunal de Contas, na forma de sua Lei Orgânica, terão, quando em substituição a Conselheiro, as mesmas garantias, impedimentos, vencimentos e vantagens do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, os dos Juízes do Tribunal de Alçada”.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 134 (Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 3.9.2004), este Supremo Tribunal declarou a institucionalidade da parte final do mencionado dispositivo da Constituição gaúcha por fixar vinculação remuneratória proibida constitucionalmente:

“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 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”.

A Mesa da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul promulgou a Emenda n. 51/2005 para alterar o § 2º do art. 74 da Constituição Estadual, dispondo que os auditores substitutos de Conselheiro têm as mesmas garantias e impedimentos dos membros do Tribunal de Contas. Quanto à remuneração, prescreve-se que o subsídio dos auditores correspondem a noventa e cinco por cento do percebido pelos Conselheiros, acrescentando-se, na substituição, o valor dos vencimentos do titular. Confira-se:

“Art. 74 - (...)

§ 2º – Os Auditores Substitutos de Conselheiro, em número de sete, nomeados pelo Governador do Estado após aprovação em concurso público de provas e títulos realizado pelo Tribunal de Contas, na forma de sua Lei Orgânica, terão as mesmas garantias e impedimentos dos Conselheiros, e subsídios que corresponderão a noventa e cinco por cento dos subsídios de Conselheiros, e quando em substituição a esses, também os mesmos vencimentos do titular”.

Assim se dispôs na Justificativa ao respectivo projeto de emenda constitucional (PEC n. 170/2005):

“A presente proposta de Emenda Constitucional reedita a PEC 163 /2004 apresentada pelo ex-Deputado João Osório, da bancada do PMDB, recentemente guindado ao cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas, hipótese em que o seu Projeto foi arquivado por força do disposto no Regimento Interno desta Casa.

Como a PEC original, a presente Proposta leva em consideração a decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 134-5 (RS), que julgou inconstitucional a 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. Diante deste julgado, se faz necessária a estipulação de uma nova redação para o indicado dispositivo, de molde a adequá-lo à ordem constitucional, mantendo-se o padrão remuneratório vigente dos Auditores Substitutos de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado.

No fundamento da decisão do Supremo Tribunal Federal está a inviabilidade da vinculação remuneratória entre membros de distintos Poderes (no caso, Auditores Substitutos de Conselheiro e Juízes de Alçada – ou Desembargadores, haja vista a transformação de cargos operada por força da Emenda Constitucional nº 22/1997). Como bem

destacado no voto do Ministro Maurício Corrêa, relator da ação, '... a parte do dispositivo que cuida apenas da identidade de garantias e impedimentos está em harmonia com a regra do art. 74, § 4º, da Constituição Federal...', e a vinculação entre membro do mesmo Poder adequa-se à regra do artigo 93, V, da Constituição Federal.

No caso concreto, a redação proposta apenas referenda a realidade já existente, no sentido de que os subsídios dos Auditores Substitutos de Conselheiros correspondem a 95 (noventa e cinco) % dos de Conselheiros, de onde se extrai que a alteração não acarreta qualquer aumento de despesa ou alteração estipendial, não inova e, tão-somente, tem como propósito preencher a lacuna legal decorrente da decisão do Supremo Tribunal Federal”.

4. A jurisprudência deste Supremo Tribunal é pacífica no sentido de se estender “aos Tribunais de Contas, como corolário das prerrogativas de independência e autonomia asseguradas às Cortes de Contas pela Lei Maior do país (arts. 73 e 75), a reserva de iniciativa para deflagrar o processo legislativo que tenha por objeto alterar a sua organização ou o seu funcionamento (art. 96, II, da Constituição da República). A promulgação de emenda a constituição estadual não constitui meio apto para contornar a cláusula de iniciativa reservada, que se impõe seja diante do texto original seja do resultante de emenda. A inobservância da regra constitucional de iniciativa legislativa reservada acarreta a inconstitucionalidade formal de norma resultante” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.323, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe de 6.5.2019).

Na espécie, o projeto que deu origem à Emenda n. 51/2005 teve iniciativa parlamentar, não sendo suficiente, para o atendimento do devido processo legislativo constitucional, a circunstância de haver partido de solicitação ou anteprojeto do Tribunal de Contas estadual .

A Emenda n. 51/2005 contém, assim, mácula de inconstitucionalidade formal. Por ela se usurpou a competência reservada do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul para iniciar o processo legislativo sobre a organização e o regime dos seus cargos, pelo contido no *caput* do art. 73, no art. 75 e no inc. II do art. 96 da Constituição da República:

“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”.

“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”.

“Art. 96. Compete privativamente:

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169: (...)

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver”.

Neste sentido, por exemplo, os seguintes julgados:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual nº 2.351, de 11 de maio de 2010, de Tocantins, que alterou e revogou dispositivos da Lei estadual nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins). Lei originária de proposição parlamentar. Interferência do Poder Legislativo no poder de autogoverno e na autonomia do Tribunal de Contas do Estado. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Medida cautelar deferida. Procedência da ação. 1. As cortes de contas seguem o exemplo dos tribunais judiciários no que concerne às garantias de independência, sendo também detentoras de autonomia funcional, administrativa e financeira, da quais decorre, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, conforme interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se orientado no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, das disposições que, sendo oriundas de proposição parlamentar ou mesmo de emenda parlamentar, impliquem alteração na organização, na estrutura interna ou no funcionamento dos tribunais de contas. Precedentes: ADI 3.223, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 2/2/15; ADI 1.994/ES, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 8/9/06; ADI nº 789/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 19/12/94. 3. A Lei nº 1.284/2010 é formalmente inconstitucional, por vício de iniciativa, pois, embora resultante de projeto de iniciativa parlamentar, dispôs sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual. 4. Ação julgada procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.418, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe de 20.3.2017) .

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 77/2013 DO ESTADO DO CEARÁ, QUE DEU NOVA REDAÇÃO AOS ARTIGOS 73, CAPUT, E 79, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. FIXAÇÃO DO NÚMERO DE PROCURADORES DE CONTAS (MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS) ATUANTES PERANTE OS TRIBUNAIS DE CONTAS DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS. PRERROGATIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DE FAZER INSTAURAR O PROCESSO LEGISLATIVO CONCERNENTE À SUA ORGANIZAÇÃO, À SUA ESTRUTURAÇÃO INTERNA, À DEFINIÇÃO DO SEU QUADRO DE PESSOAL E À CRIAÇÃO DOS CARGOS RESPECTIVOS. IMPOSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DO NÚMERO DE PROCURADORES DE CONTAS (MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS) POR NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL. REVOGAÇÃO DO ARTIGO 79 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ PELA EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 92/2017. PREJUDICIALIDADE. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. 1. O Ministério Público que atua perante os Tribunais de Contas é órgão que encontra previsão no artigo 73, § 2º, I, Constituição Federal, cujos membros – denominados procuradores de contas – possuem os mesmos direitos, vedações e forma de investidura atribuídos aos membros do Ministério Público comum, nos termos do artigo 130 da Lei Maior. Contudo, ao contrário deste, aquele não possuiu autonomia administrativa e financeira, pois não dispõe de fisionomia institucional própria. 2. Os procuradores de contas integram os quadros dos respectivos Tribunais de Contas, estes sim dotados de poder de autogoverno, consubstanciado na prerrogativa de fazer instaurar o processo legislativo concernente à sua organização, à sua estruturação interna, à definição do seu quadro de pessoal e à criação dos cargos respectivos. Precedentes: ADI 789, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 19/42/1994; ADI 2.378, Redator do acórdão Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 6/9/2007; ADI 3.315, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 11/4/2008. 3. A Constituição Federal fixa o número de Ministros do Tribunal de Contas da União (artigo 73, caput) e de Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal (artigo 75, parágrafo único), mas nada diz a respeito do quantitativo dos procuradores de contas, de forma que a matéria se insere na esfera de autogoverno das Cortes de Contas (artigo 73, caput, c/c o artigo 96, II, b, da Constituição Federal). 4. O modelo delineado na Lei Maior para a organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas é de observância obrigatória pelos Estados-membros e pelo Distrito Federal, por força do disposto no artigo 75, caput, da Constituição

Federal. Precedente: ADI 4.416 MC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 28/10/2010. 4. A iniciativa do processo legislativo relativo à fixação do número dos procuradores de contas compete privativamente aos respectivos Tribunais de Contas. Precedentes: ADI 1.044, Rel. Min. Néri da Silveira, Plenário, DJ de 31/8/2001; ADI 1.994, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 8/9/2006; ADI 3.223, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 2/2/2015; ADI 4.418, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 20/3/2017. 5. A inserção nos textos constitucionais estaduais de matérias cuja veiculação por lei se submeteria à reserva de iniciativa de órgãos de quaisquer dos Poderes e do Ministério Público, mormente daqueles que não podem propor emendas constitucionais, lhes subtrai a possibilidade de manifestação e tolhe suas prerrogativas institucionais, caracterizando burla à formatação constitucional da separação dos Poderes. Precedentes: ADI 3.362, Redator do acórdão Min. Marco Aurélio, Plenário, DJe de 28/3/2008; ADI 142, Rel. Min. Ilmar Galvão, Plenário, DJ de 6/9/1996; ADI 3.295, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 5/8/2011; ADI 3.930, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 23/10/2009; ADI 3.555, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 8/5/2009; ADI 2.873, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 9/11/2007. 6. In casu, o constituinte derivado decorrente, ao fixar o número de procuradores de contas estaduais no artigo 73, caput, da Constituição do Estado do Ceará, com a redação dada pela Emenda Constitucional estadual 77/2013, cerceou a prerrogativa do Tribunal de Contas estadual de deflagrar o processo legislativo relativo à definição do seu quadro de pessoal e à criação dos cargos respectivos, em ofensa ao disposto nos artigos 73, caput, in fine, e 75, caput, c/c o artigo 96, II, b, da Constituição Federal. 7. A revogação ou exaurimento da eficácia jurídico-normativa do dispositivo impugnado implica a prejudicialidade da ação, por perda de seu objeto, porquanto o objetivo da ação direta é a declaração, em tese, da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e o seu consequente expurgo do ordenamento jurídico. Precedentes: ADI 4.365, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 8/5/2015; ADI 4.663-MC-Ref, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 16/12/2014. 8. In casu, a ação direta carece de objeto quanto ao artigo 79, § 6º, da Constituição do Estado do Ceará, com a redação dada pela Emenda Constitucional estadual 77/2013, que foi revogado pela Emenda Constitucional estadual 92/2017, razão pela qual se impõe, apenas, o conhecimento parcial da demanda. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgado parcialmente procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da expressão 'em número igual de Auditores' constante do artigo 73, caput, da Constituição do Estado do Ceará, com a redação dada pela Emenda Constitucional estadual 77/2013" (Ação Direta de

Inconstitucionalidade n. 5.117, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 12.2.2020).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 6º DO ARTIGO 74 E ARTIGO 279 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, COM A REDAÇÃO QUE LHE FOI CONFERIDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 17/99. ARTIGOS 25, §§, 26, 27, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, 28, §§, TODOS DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 32/93, COM A REDAÇÃO QUE LHE FOI CONFERIDA PELA LC N. 142/99. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CRIAÇÃO DO CARGO DE SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO. DISCREPÂNCIA DO MODELO DELINEADO NA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 73, 75, PARÁGRAFO ÚNICO, 96, INCISO II, ALÍNEA ‘B’, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Estrutura dos Tribunais de Contas Estaduais. Observância necessária do modelo federal. Precedentes. 2. Não é possível ao Estado-membro extinguir o cargo de Auditor na Corte de Contas estadual, previsto constitucionalmente, e substituí-lo por outro cuja forma de provimento igualmente divirja do modelo definido pela CB/88. 3. Vício formal de iniciativa no processo legislativo que deu origem à LC 142/99. A CB/88 estabelecendo que compete ao próprio Tribunal de Contas propor a criação ou extinção dos cargos de seu quadro, o processo legislativo não pode ser deflagrado por iniciativa parlamentar [artigos 73 e 96, inciso II, alínea b]. 4. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucionais o § 6º do artigo 74 e o artigo 279, ambos da Constituição do Estado do Espírito Santo, com a redação que lhes foi atribuída pela Emenda Constitucional n. 17/99, e toda a Lei Complementar n. 142/99, que promoveu alterações na Lei Complementar n. 32/93, do mesmo Estado-membro” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.994, Relator o Ministro Eros Grau, DJe de 8.9.2006).

5. O cargo de auditor do Tribunal de Contas da União está previsto no § 4º do art. 73 da Constituição da República, norma que se estende simetricamente aos Tribunal de Contas dos entes federados pelo determinado no art. 75. Tem-se nos dispositivos:

“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”.

A adoção pelos demais entes federados do modelo de organização do Tribunal de Contas da União, como definido na Constituição da República de 1988, restringe a atuação do poder constituinte decorrente, que deverá reproduzir o figurino federal, limitando-se a adequá-lo ao contexto local.

A disciplina constitucional referente ao cargo de auditor deve ser reproduzida nos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 75 da Constituição da República. A necessária simetria entre os modelos federal e estadual de organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas é tema recorrente neste Supremo Tribunal:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. (...). SIMETRIA OBRIGATÓRIA COM O MODELO NACIONAL. (...) 3. É obrigatória a adoção, pelos Estados, do modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público que perante ele atua. Aplicação do princípio da simetria. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.307/MT, de minha relatoria, DJe 29.5.2009).

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. TRIBUNAL DE CONTAS. NORMA LOCAL QUE OBRIGA O TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL A EXAMINAR PREVIAMENTE A VALIDADE DE CONTRATOS FIRMADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. REGRA DA SIMETRIA. INEXISTÊNCIA DE OBRIGAÇÃO SEMELHANTE IMPOSTA AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. 1. Nos termos do art. 75 da Constituição, as normas relativas à organização e fiscalização do Tribunal de Contas da União se aplicam aos demais tribunais de contas. 2. O art. 71 da Constituição não insere na competência do TCU a aptidão para examinar, previamente, a validade de contratos administrativos celebrados pelo Poder Público. (...) Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente. Medida liminar confirmada” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 916/MT, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe 6.3.2009).

6. No caso, deve ser notada a diferença entre o modelo constitucionalmente previsto e o fixado na Constituição gaúcha:

Constituição da República
Constituição do Rio Grande do Sul
(Emenda n. 51/2005) 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.

Art. 74. (...)

§ 2º - Os Auditores Substitutos de Conselheiro, em número de sete, nomeados pelo Governador do Estado após aprovação em concurso público de provas e títulos realizado pelo Tribunal de Contas, na forma de sua Lei Orgânica, terão as mesmas garantias e impedimentos dos Conselheiros, e subsídios que corresponderão a noventa e cinco por cento dos subsídios de Conselheiros, e quando em substituição a esses, também os mesmos vencimentos do titular.

No § 2º do art. 74 da Constituição do Rio Grande do Sul, alterado pela Emenda n. 51/2005, asseguraram-se aos auditores as mesmas garantias e impedimentos dos Conselheiros do Tribunal de Contas, ainda que aqueles não estejam no exercício da substituição. Transbordam-se, com isso, os limites previstos no § 4º do art. 73 da Constituição republicana, no qual, em nenhum momento, equiparou a carreira de auditor à de Ministro ou Conselheiro do Tribunal de Contas.

Ademais, ao determinar-se que os auditores perceberão subsídios correspondentes a noventa e cinco por cento ao percebido pelos Conselheiros, estabeleceu-se vinculação remuneratória proibida pelo inc. XIII do art. 37 da Constituição da República:

“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:

(...)

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

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem acentuado 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” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 507, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 8.8.2003). É certo que na Constituição da República não há preceito normativo autorizativo de equiparação ou vinculação remuneratória de auditor a qualquer outro cargo público .

Confiram-se, por exemplo, os seguintes julgados:

“A VINCULAÇÃO ENTRE OS VENCIMENTOS DOS AUDITORES E PROCURADORES E OS DOS CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANA (ART. 251 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL) INCIDE DA VEDAÇÃO DO ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA. MESMO EM RELAÇÃO AOS PRIMEIROS (OS AUDITORES), SÓ SE PERMITE, NO MODELO FEDERAL (ART. 73, PAR. 4. DA C.F.), O ESTABELECIMENTO DA EQUIPARAÇÃO, QUANTO A GARANTIAS E IMPEDIMENTOS. NÃO PARA O EFEITO DE REMUNERAÇÃO” (Ação Direta de inconstitucionalidade n. 115, Relator o Ministro Octávio Galloti, DJ de 1º.7.1993).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO CONJUNTO DAS ADI'S 4.009 E 4.001. LEGITIMIDADE AD CAUSAM DA REQUERENTE --- ADEPOL. LEI COMPLEMENTAR N. 254, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2003, COM A REDAÇÃO QUE LHE FOI CONFERIDA PELA LEI COMPLEMENTAR N. 374, DE 30 DE JANEIRO DE 2007, AMBAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA ESTADUAL. ARTIGO 106, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO CATARINENSE. LEIS COMPLEMENTARES NS. 55 E 99, DE 29 DE MAIO DE 1.992 E 29 DE NOVEMBRO DE 1.993, RESPECTIVAMENTE. VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS DOS POLICIAIS CIVIS E MILITARES À REMUNERAÇÃO DOS DELEGADOS. ISONOMIA, PARIDADE E EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS. JURISPRUDÊNCIA DO STF: VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, INCISO XIII; 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA 'A', E 63, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. PROIBIÇÃO DE VINCULAÇÃO E EQUIPARAÇÃO ENTRE REMUNERAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A legitimidade ad causam da requerente foi reconhecida por esta Corte em oportunidade anterior --- entidade de classe de âmbito nacional, com homogeneidade em sua

representação, que congrega Delegados de Carreira das Polícias Federal, Estaduais e do Distrito Federal. 2. O objeto desta ação direta diz com a possibilidade de equiparação ou vinculação de remunerações de servidores públicos estaduais integrados em carreiras distintas. 3. A jurisprudência desta Corte é pacífica no que tange ao não-cabimento de qualquer espécie de vinculação entre remunerações de servidores públicos [artigo 37, XIII, da CB/88]. Precedentes. 4. Violação do disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea a, da Constituição do Brasil --- 'são de iniciativa privativa do presidente da República as leis que: [...]; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração'. 5. Afronta ao disposto no artigo 63, inciso I, da Constituição do Brasil --- 'não será admitido aumento de despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvados o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º'. 6. É expressamente vedado pela Constituição do Brasil o atrelamento da remuneração de uns servidores públicos à de outros, de forma que a majoração dos vencimentos do grupo paradigma consubstancie aumento direto dos valores da remuneração do grupo vinculado. 7. Afrontam o texto da Constituição do Brasil os preceitos da legislação estadual que instituem a equiparação e vinculação de remuneração. 8. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade: [i] do trecho final do § 3º do artigo 106 da Constituição do Estado de Santa Catarina: 'de forma a assegurar adequada proporcionalidade de remuneração das diversas carreiras com a de delegado de polícia'; [ii] do seguinte trecho do artigo 4º da LC n. 55/92 '[...], assegurada a adequada proporcionalidade das diversas carreiras com a do Delegado Especial'; [iii] do seguinte trecho do artigo 1º da LC 99: 'mantida a proporcionalidade estabelecida em lei que as demais classes da carreira e para os cargos integrantes do Grupo Segurança Pública - Polícia Civil'; e, [iv] por arrastamento, do § 1º do artigo 10 e os artigos 11 e 12 da LC 254/03, com a redação que lhe foi conferida pela LC 374, todas do Estado de Santa Catarina. 9. Modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade. Efeitos prospectivos, a partir da publicação do acórdão. 10. Aplicam-se à ADI n. 4.001 as razões de decidir referentes à ADI n. 4.009" (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.009, Relator o Ministro Eros Grau, DJe de 29.5.2009).

"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" (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.345, de minha relatoria, DJe de 26.6.2019) .

Cabe acentuar que auditores e Conselheiros de Tribunal de Contas integram carreiras distintas, não se havendo cogitar – como se sustenta nas informações prestadas nestes autos – de escalonamento remuneratório vertical entre auditores e Conselheiros.

Em voto condutor na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.898 (DJe de 21.10.2019, de minha relatoria), salientei ser *“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”*.

E no mesmo sentido, a jurisprudência:

“Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Legítima a organização de carreira pública com escalonamento vertical de vencimentos, uma vez que se trata de sistematização da hierarquia salarial entre as classes de mesma carreira e não de vinculação ou equiparação salarial entre diferentes categorias de servidores públicos. 3. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento” (Recurso Extraordinário n. 225.763 AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 7.6.2011).

7. Pelo exposto, proponho a conversão do julgamento da cautelar em definitivo de mérito e voto pela procedência da presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Emenda n. 51/2005, pela qual alterado o § 2º do art. 74 da Constituição do Rio Grande do Sul.