

Teto Remuneratório dos Servidores dos Tribunais de Contas

Fernando Luiz Ximenes Rocha

Mestre em Direito Público, Professor de Direito Constitucional da Universidade Federal do Ceará (UFC) e Desembargador do Tribunal de Justiça do Ceará

Resumo: A Constituição de 1988, desde seu texto original, ocupou-se em fixar um limite máximo de remuneração dos servidores públicos das diversas esferas de Poder – como meio de corrigir as distorções verificadas, ao longo do tempo, no sistema remuneratório do serviço público brasileiro, fruto de uma má política de recursos humanos detectada em todos os níveis de governo – não tendo, contudo, alcançado os fins almejados ante as minudências e imperfeições das normas constitucionais sobre a matéria, a ensejar uma permanente atuação do Poder Judiciário na busca de interpretação adequada, com o escopo de lhes dar efetiva concretude, o que não tem sido uma tarefa simples. Essa dificuldade se amplia quando se cuida dos servidores públicos dos Tribunais de Contas Estaduais e Distrital, já que o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, ao estatuir na órbita dos Estados-Membros e do Distrito Federal os chamados subvetos, com a fixação de limites diferenciados de remuneração para os servidores do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, estendendo o deste último aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos, não faz qualquer alusão aos servidores das Cortes de Contas, deixando ao intérprete a incumbência de enquadrá-los corretamente em um dos paradigmas constitucionais. Para se proceder adequadamente a esse enquadramento, é imperioso penetrar na natureza jurídica dos Tribunais de Contas, a fim de desvendar a posição destes dentro da estrutura orgânica do Estado brasileiro. Sempre que semelhante tema vem à tona, traz consigo os mais diversos entendimentos doutrinários, desde aqueles que os concebem como órgãos integrantes do Poder Legislativo ou como seu órgão auxiliar na missão constitucional de realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração direta, autárquica e fundacional de todas as ambiências estatais; bem como aqueles que os reconhecem como órgãos independentes, desvinculados da estrutura de quaisquer Poderes do Estado. Apesar da autonomia e independência dos Tribunais de Contas em relação aos Poderes Políticos, são negáveis suas afinidades históricas e funcionais com o Poder Legislativo, com o qual sempre colaboram intimamente na fiscalização financeira e orçamentária da gestão pública, o que torna razoável sustentar a submissão de seus servidores ao teto estabelecido constitucionalmente para esse Poder, qual seja, o subsídio dos Deputados Estaduais ou Distritais. Por outro lado, o Superior Tribunal de Justiça, por força de simetria constitucional (arts. 73, § 3º, e 75 da Constituição) e partindo da premissa de que os Tribunais de Contas não guardam vínculo de subordinação com o Poder Legislativo, entendeu devesse ser aplicado, no âmbito das Cortes de Contas dos Estados, o subteto estabelecido para os servido-

res do Poder Judiciário, ou seja, os subsídios dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça e não necessariamente e para todos os efeitos, o teto máximo atinente ao valor dos subsídios dos Deputados Estaduais. Asseverou-se, também, que o art. 73, § 3º, da Carta Política, explicitamente previu que os Ministros do Tribunal de Contas da União teriam as mesmas garantias e prerrogativas dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, inclusive no aspecto vencimental, o que demonstra não estarem relacionados a parâmetros pertinentes ao Poder Legislativo, porém atrelados aos referenciais do Poder Judiciário Federal. Tal compreensão se estenderia para as Cortes de Contas estaduais, em face do que dispõe o art. 75 da Constituição da República. Quanto aos Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, não paira qualquer dúvida de que o limite máximo de sua remuneração é idêntico ao dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça, por força das disposições constitucionais mencionadas; o mesmo ocorre com os Auditores, porque atuam como substitutos dos Conselheiros, sendo-lhes assegurados as mesmas garantias, impedimentos e vencimentos dos titulares, por conta do que estabelece o § 4º do art. 73, combinado com o art. 75 da Lei Fundamental. O problema aflora quando se trata dos demais servidores das referidas Cortes de Contas, ante a ausência de norma constitucional expressa sobre a matéria, pelo que só resta ao intérprete palmilhar dois únicos caminhos possíveis: aplicar-lhes como limite máximo de seus estípedios o subsídio dos Deputados Estaduais, em decorrência do liame funcional existente entre o Parlamento e os Tribunais de Contas; ou, com esteio nos os fortes argumentos delineados no acórdão do Superior Tribunal de Justiça, apoiado na dicção dos arts. 73, § 3º, e 75, da Constituição Federal, atribuir-lhes como teto remuneratório o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça. Ambas as interpretações encontram respaldo constitucional, cabendo ao legislador fazer sua opção política por dessas alternativas. Eis aí as reflexões que permeiam este trabalho.

Palavras chaves: Tribunal de Contas. Autonomia. Estrutura orgânica do Estado brasileiro. Vinculação finalística com o Legislativo. Prerrogativas do Judiciário. Servidores. Teto Remuneratório. Subtetos. Omissão constitucional. Interpretações legítimas. Opção política do legislador.

Sumário: 1. *Introdução.* 2. *Teto remuneratório dos agentes públicos.* 3. *Autonomia dos Tribunais de Contas e a posição destes na estrutura orgânica do Estado brasileiro.* 4. *O teto remuneratório dos servidores dos Tribunais de Contas.* 5. *Conclusão. Bibliografia.*

1. Introdução

O presente trabalho tem por escopo uma breve reflexão sobre um tema que, desde a promulgação da Carta Política de 1988, vem

sendo objeto de permanente discussão pelos tribunais pátrios, sempre apresentando peculiaridades em face das minúcias e imperfeições das normas constitucionais que tratam do assunto, o que tem tornado problemáticas sua eficiência e execução, a ensejar contínua atuação do Judiciário na missão de interpretar tais preceptivos, para aplicá-los aos casos concretos, com suas respectivas nuances. Estamos a falar dos famigerados tetos remuneratórios dos agentes públicos.

Nosso estudo tem como foco os servidores dos Tribunais de Contas Estaduais, porquanto a maior dificuldade se encontra no âmbito dos Estados-Membros e do Distrito Federal, já que para estes entes federativos o constituinte derivado, por meio da Emenda Constitucional nº 41, que alterou uma vez mais o art. 37, XI, da Constituição, estabeleceu o que se convencionou chamar de subteto, fixando três limites remuneratórios distintos: o subsídio do Governador para os servidores do Poder Executivo; o dos Deputados Estaduais e Distritais para os servidores do Poder Legislativo, e para os do Poder Judiciário o subsídio dos Desembargadores, os quais, por sua vez, têm sua remuneração limitada a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicável aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e Defensores Públicos, não fazendo qualquer referência expressa aos servidores dos Tribunais de Contas, cabendo ao intérprete, portanto, enquadrá-los adequadamente em um dos paradigmas contemplados na Carta da República. Para tanto, faz-se necessário incursionar no âmbito da autonomia administrativa e financeira das Cortes de Contas e de sua posição na estrutura orgânica do Estado brasileiro.

Por tais razões é que dividimos este breve ensaio em três itens. No primeiro, abordaremos de uma maneira geral a instituição de limites máximos de remuneração de agentes públicos das diversas esferas de Poder, que teve assento constitucional a partir da Lei Fundamental de 1988, cuja eficácia e aplicabilidade têm gerado muita polêmica nos campos doutrinário e jurisprudencial.

Em seguida, discorreremos a respeito da independência das Cortes de Contas e da expansão de suas competências e garantias, com a incumbência de promover a fiscalização contábil, financeira e

orçamentária, operacional e patrimonial de todos os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional dos três Poderes do Estado.

Finalmente, ingressaremos no tema central do nosso trabalho, concernente ao teto remuneratório dos servidores dos Tribunais de Contas, levando em consideração toda essa problemática atinente à limitação de remuneração dos agentes públicos, a complexa natureza jurídica desses colegiados e seu espaço no sistema tripartite do Poder estatal adotado pela ordem constitucional vigente. Eis aí o desafio.

2. Teto Remuneratório dos Agentes Públicos

Iniciando a apreciação do tema, achamos de bom alvitre trazer à baila comentário do consagrado constitucionalista José Afonso da Silva sobre a má política de recursos humanos que impera na Administração Pública brasileira, a gerar graves distorções no serviço público, a ponto de o constituinte de 1988 se ocupar de inserir na Lei Maior regra que viesse corrigir ou pelo menos inibir esses desvirtuamentos. Diz o mestre:

A má política de recursos humanos em todos os níveis de governo possibilitou enormes distorções no sistema remuneratório do serviço público, de tal sorte que alguns servidores, por diversos meios legais até, ou mesmo na via judicial, obtiveram vencimentos muito acima da média do funcionalismo, enquanto a massa dos servidores públicos sempre esteve muito mal-remunerada. Em consequência dessas distorções, os governantes, em vez de implementar uma política de pessoal condizente com o interesse público, passaram a buscar mecanismos para tolher esses abusos de uns poucos. Com isso se vão enxertando na Constituição minúcias regulatórias despropositadas, e nem sempre eficazes enquanto perdurar a desastrosa política de

recursos humanos no serviço público. (Silva, 2006)

De fato, no texto constitucional originário ficou estatuído, em seu art. 37, inciso XI, que a lei fixaria o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observando-se como limites máximos, no âmbito dos respectivos Poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos, em espécie, pelo Prefeito. Essa norma, contudo, não atingiu seu desiderato, em face de controvérsias em sua interpretação, notadamente pelo Judiciário que, a partir de seu órgão de cúpula, entendeu estarem excluídas do teto remuneratório as denominadas vantagens pessoais, por força do que dispunha o §1º do art. 39 da Carta da República, em sua redação de origem.

Foi editada então a Emenda Constitucional nº 19/1998, que alterou o texto inicial, para instituir um teto único, que seria o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Entretanto, para dar eficácia a esse dispositivo, a mesma Emenda acrescentou ao art. 48 o inciso XV, determinando que o tal subsídio fosse fixado em lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do próprio Supremo Tribunal Federal.

Não é difícil perceber que esse mecanismo jamais poderia dar certo, porquanto bastava que um só dos agentes políticos mencionados divergisse para que nada se concretizasse. Foi o que efetivamente ocorreu. E não poderia ser diferente, pois, como ensina o já citado José Afonso da Silva, a regra importava em conferir a outras autoridades poderes de intromissão em tema que a Constituição tinha reservado apenas à Corte Suprema, retirando-lhe, por via de consequência, uma prerrogativa expressamente estabelecida, consistente

no poder de iniciativa exclusiva para deflagrar o processo legislativo sobre a fixação de subsídios de seus membros (CF, art.96, II, *b*).¹

Por fim, sobreveio a Emenda Constitucional nº 41/2003, a modificar uma vez mais o artigo 37, XI, da Constituição, dispondo acerca do limite máximo da remuneração e do subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da Administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos nos seguintes termos:

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:

[...]

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos, e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo; o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo; e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa

¹ *Idem, ibidem*, p. 341.

inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

Pela leitura do comando constitucional acima transcrito, de redação não muito primorosa, verifica-se existir um teto uniforme, o qual serve de parâmetro para todos os servidores e agentes políticos da União. Da mesma forma os servidores e agentes políticos municipais têm um teto único, que é a remuneração do Prefeito. No que respeita às regras remuneratórias na órbita estadual e distrital, observam-se três limites máximos, quais sejam: na esfera do Poder Judiciário prevalece o subsídio dos Desembargadores de Tribunal de Justiça; no âmbito do Poder Executivo, a remuneração paga ao Governador e, finalmente, no campo do Poder Legislativo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais.

Fácil é constatar que o legislador constitucional derivado consagrou regras de pertinência da remuneração dos servidores e agentes públicos com balizas próprias em cada esfera de Poder.

As exceções correm por conta dos membros do Ministério Público, dos Procuradores e dos Defensores Públicos, que têm seus tetos remuneratórios vinculados ao limite constitucionalmente estabelecido para o Poder Judiciário.

Nesse contexto, a ausência de referência aos Tribunais de Contas no dispositivo citado acima leva o intérprete a concluir que o silêncio do constituinte reformador se deu por duas razões: a primeira pelo fato de os subsídios dos Ministros da Corte de Contas da União serem regulamentados pelo artigo 73, § 3º, da Constituição, que os vincula aos do Poder Judiciário; e a segunda para demonstrar a necessária inclusão do corpo de servidores dos Tribunais de Contas no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, dentro dos paradigmas ali mencionados, já que nenhuma ressalva foi feita quanto a estes.

Impende ressaltar, porém, que a Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, acrescentou ao art. 37 o § 12, facultando

aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como teto único, o subsídio dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto nesse parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.

3. Autonomia dos Tribunais de Contas e a posição destes na Estrutura Orgânica do Estado Brasileiro

Sempre que a doutrina procura estudar a natureza dos Tribunais de Contas, surgem inevitavelmente alterações acerca de sua inserção na estrutura organizacional dos Poderes do Estado. Odete Medauar, ao examinar a matéria, afirma, de logo, que dificilmente se defenderia a inclusão TCU no âmbito do Poder Executivo, até mesmo porque desde a sua origem lhe fora confiada a função de auxiliar o Congresso Nacional na tomada de contas do Executivo, não se podendo cogitar de subordinação de órgão controlador a órgão controlado. (Medauar, 1993)

No que tange ao Poder Judiciário, assevera que a Corte de Contas não está arrolada entre os órgãos que integram esse Poder. Tanto isso é verdade que o art. 73 da Constituição Federal determina a aplicação ao Tribunal de Contas, no que couber, das disposições do art. 96, relativas à eleição de seus dirigentes, organização dos serviços e elaboração de regimentos internos; o § 3º do mesmo artigo concede as garantias, prerrogativas e impedimentos dos integrantes do Judiciário. Daí inferir a citada autora: *Se detivesse a natureza de órgão do Poder Judiciário desnecessários seriam preceitos desse teor.*²

A respeito de sua vinculação ao Poder Legislativo, pondera que a menção do Tribunal de Contas como órgão auxiliar desse Poder acarreta uma ideia de subordinação. Porém, na verdade, em artigo algum a Constituição utiliza a expressão *órgão auxiliar*; dispõe apenas que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas. A sua função, portanto –

² *Idem, ibidem.*

argumenta a ilustre administrativista – *é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização.*³ Diz mais, se a própria Constituição assegurou ao Tribunal de Contas as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, impossível considerá-lo subordinado ao Legislativo ou inserido em sua estrutura.⁴

Por fim, conclui que se a função da Corte de Contas é a de atuar em auxílio ao Poder Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três Poderes.⁵

Nessa esteira, leciona Carlos Ayres de Brito que o Tribunal de Contas não é órgão do Poder Legislativo, pois é a própria Constituição que diz, em seu art. 44, que esse Poder é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Logo, não faz parte do Parlamento brasileiro o Tribunal de Contas da União. Afirma, ademais, que a sua atuação jurídica se dá *a latere* do Congresso, junto dele, mas não do lado de dentro.(BRITO, 2002)

Comungando com esse pensamento, Lucas Rocha Furtado aponta como sendo um equívoco do texto constitucional a inserção do Tribunal de Contas da União no Poder Legislativo feita pelo art. 71, em contradição com o disposto no art. 44, supramencionado. E diz mais: *A vinculação entre o TCU e o Poder Legislativo se estabelece tão somente em razão de ser conferida ao Congresso Nacional competência para indicar seis dos nove membros do TCU (CF, art.49, XIII).* (Furtado, 2007)

Sustenta ainda o mencionado autor que a Constituição, ao dispor sobre o exercício do controle externo pelo Parlamento com o auxílio do Tribunal de Contas, está a indicar que apenas por intermédio do TCU pode o Congresso Nacional exercer suas atribuições constitucionais constantes do art. 71, relacionadas ao controle financeiro da atividade administrativa do Estado.⁶

³ *Id.*, *ibid.*

⁴ *Id.*, *ibid.*

⁵ *Id.*, *ibid.*, p.141.

⁶ *Idem*, *ibidem*.

Não há negar que, com o advento da Constituição de 1988, os Tribunais de Contas adquirem plena autonomia administrativa e financeira, tendo sido suas competências e garantias ampliadas como forma de assegurar o exercício pleno de suas relevantes funções republicanas, consoante bem destacou o ilustre Ministro Celso de Mello, em questão posta perante o Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

Com a superveniência da nova Constituição, ampliou-se, de modo significativo, a esfera de competência dos Tribunais de Contas, os quais, distanciados do modelo inicial consagrado na Constituição republicana de 1891 – que limitava sua atuação à mera liquidação das contas da receita e à verificação de sua legalidade (art. 89) – foram investidos de poderes mais amplos, que ensejam, agora, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das pessoas estatais e das entidades de sua administração direta e indireta.⁷

Seguindo essa mesma trilha, é a lição de Eduardo Lobo Botelho Gualazzi, ao proclamar:

A nova Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, possibilitou que a instituição Tribunal de Contas, no Brasil, evoluísse definitivamente da mera apreciação passiva da legalidade formal para a configuração de órgão administrativo de inquirição permanente, a priori, concomitantemente ou a posteriori, ativa e de ofício, a respeito de todos os ângulos jurídicos e extrajurídicos, atinentes à gestão administrativa integral do Estado, com relação às receitas e despesas públicas. (Gualazzi, 1992)

Deveras, os Tribunais de Contas são órgãos públicos especializados, que têm por finalidade precípua auxiliar e orientar o Poder

⁷

STF, Med. Caut. na ADI 215-5-PB, j. em 07.06.1990, DJ 03.08.1990.

Legislativo no exercício do controle externo da pública Administração, sem, contudo, subordinarem-se ao Parlamento. Por isso, possuem total independência, cumprindo-lhes, primordialmente, praticar atos de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, operacional e patrimonial de todos os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional dos três Poderes do Estado.

Todavia, tal autonomia não faz dos Tribunais de Contas um quarto Poder, pois a Constituição Federal adota a teoria da tripartição dos Poderes, compreendendo as três funções essenciais do Estado – executiva, legislativa e judiciária – pelo que descabe, nessa estrutura estatal, dizer que as Cortes de Contas constituem um poder fora dessa trilogia. Em razão disso é que grande parte dos doutrinadores nacionais entendem ser os Tribunais de Contas vinculados organicamente ao Poder Legislativo; alguns chegando ao exagero de dizer que tal órgão integra o Congresso Nacional, como é o caso de José Carvalho dos Santos (Santos, 2009). Manuel Gonçalves Ferreira Filho afirma que, embora vinculado ao Legislativo, o Tribunal de Contas é assimilado aos tribunais judiciários no tocante às garantias de sua independência (Ferreira Filho, 2006). Nelson Nery da Costa e Geraldo Magela Alves, não obstante o qualifiquem como órgão auxiliar do Poder Legislativo, reconhecem tratar-se de um órgão administrativo, com funcionamento autônomo, cuja função consiste em exercer o controle externo sobre a execução financeira-orçamentária, em face dos três Poderes Políticos (Costa, 2006). Essa vinculação orgânica assinalada por um segmento da doutrina decorre do fato de que a própria Lei Maior, ao tratar do Tribunal de Contas da União, o coloca expressamente no Capítulo I – Do Poder Legislativo, Seção IX – Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, como órgão executor do controle externo a cargo do Congresso Nacional, sem que isto, naturalmente, signifique qualquer submissão hierárquica.

Nesse sentido é o escólio de Helio Saul Mileski, *verbis*:

Não sendo poder, na forma da organização estatal utilizada, o Tribunal teria de participar de um dos Poderes do Estado. O escolhido foi o Poder Legislativo, na medida em que é ele o detentor

do controle externo, mas sem estabelecer qualquer espécie de submissão hierárquica, possibilitadora de violência à autonomia e à independência do Tribunal de Contas perante o Legislativo. Tanto assim é que, no art. 71 da Constituição, são estabelecidas competências exclusivas e indelegáveis para o Tribunal de Contas, com exercício sobre os três Poderes do Estado, em que, evidentemente, inclui-se o Legislativo, com estabelecimento de uma composição, a cujos membros são destinadas as mesmas garantias e prerrogativas da magistratura, que lhe assegurem uma atuação com absoluta independência (Mileski, 2003).

Na verdade, apesar da autonomia e independência dos Tribunais de Contas em relação aos Poderes do Estado, são inegáveis suas afinidades históricas com o Poder Legislativo, com o qual sempre colaboraram intimamente na fiscalização financeira e orçamentária da gestão pública. Daí assentar Castro Nunes, citado por Victor Nunes Leal, que as Cortes de Contas *não são delegações do Parlamento, são órgãos autônomos e independentes. Mas elas existem em função da atribuição política dos parlamentos no exame das contas de cada exercício financeiro* (Leal, 1997). Diante dessa afinidade é que José Afonso da Silva asseire: *As Cortes de Contas sempre seguem as posições do Poder Legislativo. Quando este está sufocado pelo autoritarismo ou pela perda de atribuições básicas, aquelas sofrem as consequências em grau mais profundo* (Silva, 2005).

Essa indisfarçável proximidade entre os Tribunais de Contas e o Parlamento não os tornam vinculados organicamente ao Poder Legislativo, haja vista não integrarem as Cortes de Contas nenhum dos Poderes Políticos; elas atuam entre eles e não no interior deles. Por isso, deduz-se que o vínculo que une tais órgãos e o Legislativo é unicamente finalístico, em face da missão constitucional que lhes é confiada de exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública, agindo os Colegiados de Contas como órgãos técnicos especializados e plenamente independentes em auxílio ao Parlamento, que é o Poder, em última instân-

cia, responsável por este controle externo. Daí assistir razão a Pedro Roberto Decomain, ao dizer que, para a finalidade do controle externo da Administração Federal pelo Congresso Nacional e do ponto de vista estritamente funcional, não é despropositado afirmar-se ser o Tribunal de Contas da União auxiliar do Poder Legislativo, no sentido de prestar-lhe efetiva colaboração, sem significar que lhe esteja subordinado, o que não ocorre nem mesmo quando exerce as funções previstas nos incisos I, IV e VII do art. 71 da Carta Política, concernentes em ofertar parecer prévio para apreciação das contas do Presidente da República, atender às requisições de auditorias e prestar informações solicitadas pelo Congresso Nacional (Decomain, 2006).

4. O Teto Remuneratório dos Servidores dos Tribunais de Contas

A completa autonomia dos Tribunais de Contas não autoriza, por si só, apartá-los da sistemática constitucional de fixação do teto remuneratório, nem lhes garante o direito de criar exceções não previstas na Lei Suprema em prol de seus servidores.

No que toca ao Tribunal de Contas da União, nenhuma dificuldade há com relação ao assunto, porquanto na esfera federal existe um único teto para todos os seus servidores, correspondente ao subsídio mensal, em espécie, percebido pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, incluindo-se nessa moldura, por via de consequência, aqueles servidores pertencentes aos quadros da citada Corte de Contas.

Já quando se trata dos Tribunais Estaduais e do Distrital, apesar, como já reportado anteriormente, de tais órgãos não se subordinarem ao Poder Legislativo ante a autonomia constitucional que lhes é garantida, indubitável é a afinidade histórica que os une, ensejando que alguns doutrinadores, inclusive, admitam integrem organicamente a estrutura do Parlamento; enquanto outros negam qualquer vínculo orgânico com este Poder, nada obstante reconheçam haver um elo funcional decorrente das atribuições constitucionais que lhes são conferidas para a fiscalização financeira e orçamentária dos órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional dos Poderes do Estado.

Em face de tudo isso e diante do silêncio do legislador constituinte quanto à indicação em qual dos paradigmas estampados na Constituição estariam enquadrado os servidores dessas Cortes de Contas, é razoável sustentar ser o mais correto conceber que eles se submetam ao teto estabelecido constitucionalmente para o Poder Legislativo, qual seja, o subsídio dos Deputados Estaduais ou Distritais, haja vista a atuação conjunta desses Tribunais de Contas com as Casas Legislativas dos Estados-Membros e do Distrito Federal no exercício do controle externo das contas públicas dos órgãos e entes que compõem os Poderes estatais.

Contudo, em julgamento recente, decidiu o Superior Tribunal de Justiça que, por força de simetria constitucional (arts. 73, § 3º, e 75 da Constituição da República), haveria de ser aplicado, na órbita das Cortes de Contas dos Estados, o subteto estabelecido para os servidores do Poder Judiciário, ou seja, o subsídio dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça, embora reconheça ser facultado aos Estados Federados, discricionariamente, fixar, por lei, subteto remuneratório inferior àquele limite máximo extraído da sistemática constitucional, motivo pelo qual sequer cogitou, no caso concreto, declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 13.464/2004 do Estado do Ceará, que limitou a maior remuneração dos servidores do Tribunal de Contas do Estado ao valor do subsídio dos Deputados Estaduais; apenas não admitiu a supressão de valores excedentes percebidos por tais servidores antes da fixação do subteto instituído pela legislação estadual, em nome do princípio da irredutibilidade de vencimentos prevista no art. 37, inciso XV, da Carta Magna, devendo as importâncias que sobejam ser convertidas em VPNI (Vantagem Pessoal Nominalmente Identificável) até sua absorção gradativa pelos eventuais reajustes vencimentais da categoria, consoante se observa da ementa que segue transcrita:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. REMUNERAÇÃO. TETO. ART. 37, INCISO XI, CF/88. OMISSÃO. ARTS. 73, §3º, E 75, CF/88. SUBTETO. PODER JUDICIÁRIO

ESTADUAL. APLICAÇÃO SIMETRIA. LEI Nº 13.464/2004 DO ESTADO DO CEARÁ. SUBTETO. DEPUTADO. PATAMAR INFERIOR. POSSIBILIDADE.

I – O art.37, inciso XI, da CF/88, ao definir os limites remuneratórios aplicáveis aos servidores estaduais, não cuidou expressamente do subteto dos membros dos respectivos Tribunais de Contas, o que não significa estejam eles imunes a qualquer limitação estipendial.

II – Por simetria constitucional (arts. 73, § 3º, e 75 da Constituição Federal), há de se aplicar, no âmbito das Cortes de Contas dos Estados, o subteto estabelecido para os servidores do Poder Judiciário (limitado a 90,25% do subsídio dos ministros do e. STF).

III – Mesmo assim, ainda é facultado aos Estados Federados, discricionariamente, fixar, por lei, subteto remuneratório inferior àquele limite máximo extraído da sistemática constitucional – tal qual verificado, in casu, com a edição da Lei Estadual nº 13.464/04. Precedentes do e. STF. SUBTETO. FIXAÇÃO POR LEI. REMUNERAÇÃO. DECESSO. IMPOSSIBILIDADE. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. ART. 37, INCISO XV, CF/88.

IV – Não é admitida a supressão de valores excedentes (percebidos anteriormente à fixação do subteto instituído por legislação estadual), nas hipóteses em que a remuneração do servidor já se enquadrava dentro do máximo admitido pelas regras constitucionais. Aplicação, na hipótese, do princípio da irredutibilidade de vencimentos e subsídios (art. 37, inciso XV, da Constituição Federal).

V- In casu, os valores excedentes anteriormente pagos aos recorrentes deverão ser convertidos em VPNI, a ser absorvida gradativamente pelos eventuais reajustes vencimentais da categoria.

Recurso ordinário provido.⁸

Em trecho de seu voto, o eminente Relator, Ministro Felix Fischer esclarece que, partindo da premissa de que os Tribunais de Contas não guardam vínculo de subordinação com o Poder Legislativo, não encontra razão jurídica para deduzir que aos servidores dessas Cortes haveria de se aplicar, necessariamente e para todos os efeitos, o teto máximo atinente ao valor dos subsídios dos Deputados Estaduais.

Prossegue afirmando que o art. 73, § 3º, da Carta Política, explicitamente previu que os Ministros do Tribunal de Contas da União teriam as mesmas garantias e prerrogativas dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, inclusive no aspecto vencimental, o que demonstra não estarem relacionados a parâmetros pertinentes ao Poder Legislativo, porém atrelados aos referenciais do Poder Judiciário Federal.

Desse modo, e levando em conta o que dispõe o art. 75 da Constituição da República, que manda aplicar aos Tribunais de Contas dos Estados, as normas estabelecidas para o Tribunal de Contas da União no que pertine à organização, composição e fiscalização, conclui que o limite remuneratório máximo constitucional dos servidores das Cortes de Contas Estaduais não poderia ser outro senão o referencial do respectivo Poder Judiciário.

Em amparo ao seu posicionamento, recorre à lição de Marçal Justen Filho que, analisando a redação da Emenda Constitucional nº 41 a respeito do teto máximo remuneratório, pontua:

E, quanto ao Poder Judiciário, o teto é o subsídio de Desembargador, que será limitado a 90,25% do subsídio mensal do Ministro do Supremo Tribunal Federal. Esses limites são aplicáveis ao Ministério Público. Embora o silêncio constitucional, também se estende a regra aos Conselheiros dos Tribunais de Contas Estaduais, por efeito da regra constitucional que subordina

⁸ STJ, RMS nº 30.878-CE, Rel. Min. Felix Fischer, j. 20.04.2010, DJE 2.8.2010.

seu regime ao dos Ministros do Tribunal de Contas da União (os quais têm remuneração equivalente à do Ministro do STJ, conforme o art. 73, § 3º, da Constituição) (Justen Filho, 2006).

Quanto aos Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, entendemos não pairar qualquer dúvida de que o limite máximo de sua remuneração é idêntico ao dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça, por força das disposições constitucionais mencionadas, o que encontra agasalho na doutrina supracitada de Marçal Justen Filho; o mesmo ocorre com os Auditores, porque atuam como substitutos dos Conselheiros, sendo-lhes assegurados as mesmas garantias, impedimentos e vencimentos dos titulares, por força do disposto no § 4º do art. 73, combinado com o art. 75 da Constituição Federal, a fim de que exerçam a substituição com autonomia e independência, não se sujeitando a qualquer tipo de pressão ou ameaça.

A esse propósito, trazemos à colação, uma vez mais, o ensinamento de Helio Saul Mileski, ao afirmar:

Na realidade, o Auditor, em decorrência da atribuição de substituir Ministros ou Conselheiros, função que, embora de natureza eventual, é praticada regularmente, não pode nem deve, após a substituição, ser conduzido a uma atividade subalterna, inexpressiva e vulnerável, que viole a garantia de atuação da substituição. Ele necessita, mesmo fora da substituição, de atividade que mantenha a dignidade e independência do exercício dessa substituição. Esta, a nosso ver, a intenção constitucional: manter o Auditor, mesmo quando não em substituição a Ministro ou Conselheiro, em atividade compatível com a do cargo substituído, inclusive com a mesma segurança e as mesmas garantias, a fim de que este não fique vulnerável nas substituições que venha a efetuar.⁹

⁹

Op. cit., p. 226.

Em razão disso é que, como bem lembra o citado autor, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/1992), em seu art. 78, parágrafo único, atribui competências ao Auditor, quando não convocado para substituir Ministro, de presidir a instrução dos processos que lhe forem distribuídos, relatando-os como proposta de decisão a ser tomada pelos integrantes do Pleno ou da Câmara a que estiver designado.¹⁰

A dificuldade desponta quando se trata dos demais servidores das referidas Cortes de Contas ante a ausência de norma constitucional expressa sobre a matéria, pelo que só resta ao intérprete palmarilhar dois únicos caminhos possíveis: o primeiro é entender que a esses se aplica, como limite máximo de seus estípidios, o subsídido dos Deputados Estaduais, em decorrência do liame funcional existente entre o Parlamento e os Tribunais de Contas, haja vista a efetiva colaboração que estes prestam ao Poder Legislativo como órgão de auxílio no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, mediante controle externo, fato que, dentro da teoria tripartite do Poder adotada em nossa organização estatal, colocaria as Cortes de Contas bem mais próximas do Legislativo do que de qualquer outro Poder, em face da indisfarçável vinculação finalística que os une. O segundo encontra-se expresso nos fortes argumentos esposados no citado voto do Ministro Felix Fischer, apoiado na dicção dos arts. 73, § 3º, e 75, da Constituição, os quais, respectivamente, estabelecem sejam asseguradas aos Ministros do Tribunal de Contas da União as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, e aplicadas, no que couber, as normas atinentes à Corte de Contas da União, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Nesse caso, toma-se como referencial o teto remuneratório dos servidores do Poder Judiciário, qual seja o subsídido dos Desembargadores do Tribunal de Justiça.

Em reforço a esse segundo caminho, poder-se-ia invocar mais uma vez as lições de Carlos Ayres de Brito, ao preconizar:

¹⁰

Id., ibid.

A referência organizativo-operacional que a Lei Maior erige para os Tribunais de Contas não reside no Poder Legislativo, mas no Poder Judiciário. Esta a razão pela qual o art. 73 da Carta de Outubro confere ao Tribunal de Contas da União “no que couber”, as mesmas atribuições que o art. 96 outorga aos tribunais judiciários. [...] Mas não se esgota nas atribuições dos tribunais judiciários o parâmetro que a Lei das leis estabelece para o Tribunal de Contas da União, *mutatis mutandis*. É que os ministros do Superior Tribunal de Justiça também comparecem como referencial (em igualdade de condições, averbe-se) para “garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens” dos ministros do TCU, tudo conforme os expressos dizeres do § 3º do art. constitucional de n. 73.¹¹

Aliás, há autores que defendem que o Tribunal de Contas da União deveria compor o Poder Judiciário, como é o caso de Ives Gandra Martins (Bastos, 1997) e de Lucas Rocha Furtado. Este último chega mesmo a recomendar que em possíveis futuras revisões do modelo constitucional brasileiro de controle externo se deveria considerar a possibilidade de inserir o TCU no Poder Judiciário – à semelhança do que ocorre no modelo português –, o que, segundo afirma, conferiria maior efetividade às decisões do Tribunal, além de reduzir o nível de interferência política decorrente da proximidade entre os Tribunais de Contas e as Casas Legislativas.¹²

Retomando a polêmica a respeito do teto remuneratório dos servidores das Cortes de Contas dos Estados e do Distrito Federal, impõe-se concluir que, diante do silêncio da Carta da República sobre a matéria, o legislador infraconstitucional poderá adotar na norma de regência qualquer uma das interpretações expostas, uma vez que ambas encontram respaldo constitucional, cabendo ao legislador fazer a opção política, pois, consoante ensina Carlos Maxi-

¹¹ *Op. cit.*, p. 73.

¹² *Op. cit.*, p. 1091.

liano, se existirem duas interpretações defensáveis ou duas correntes de ideias apoiadas por juriconsultos de valor e o Poder Legislativo adotar uma delas, seu ato prevalece, não podendo o Judiciário invalidá-lo, porquanto só fará valer essa sua prerrogativa quando o Parlamento violar claramente o estatuto básico e não quando apenas optar por determinada hermenêutica não de todo desarrazoada (Maximiliano, 1981). Assim, poderá estabelecer como limite máximo de remuneração dos servidores das Cortes de Contas dos Estados e do Distrito Federal tanto o subsídio dos Deputados Estaduais ou Distritais como o dos Desembargadores do Tribunal de Justiça.

Passemos, agora, ao exame da temática com relação aos Tribunais de Contas dos Municípios. Nesse caso, é preciso analisar, inicialmente, se, na espécie, trata-se de Corte de Contas integrante da organização administrativa de um determinado Município, como ocorre unicamente com as cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro;¹³ nessa hipótese, não há dúvida de que seus servidores, por pertencerem ao ente federativo municipal, têm como limite máximo remuneratório o subsídio do Prefeito, como dispõe o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

Todavia, quando se cuidar de um órgão estadual que tenha por atribuição precípua a **fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial de todos os Municípios que formam um determinado Estado-Membro, em** auxílio às respectivas Câmaras dos Vereadores, como é o caso do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, cuja competência é semelhante à exercida pelo Tribunal de Contas do Estado, quando este auxilia a Assembleia Legislativa, o mesmo entendimento acima esposado deve ser estendido aos vencimentos de seus servidores. De outra parte, é bom que se frise, para reforço dessa compreensão, que nos Estados Federados em que não há Tribunais de Contas dos Municípios, as atribuições destes são conferidas às Cortes de Contas Estaduais.

¹³ Esses tribunais foram criados antes da vigente Constituição, porquanto esta veda a criação desses órgãos municipais, nos termos de seu art. 31, § 4º. Sobre a matéria, vede FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 209-210.

5. Conclusão

Para concluir, reiteramos que a preocupação do Constituinte de 1988 em fixar um limite máximo de remuneração dos servidores públicos das diversas esferas de Poder – como meio de corrigir as distorções verificadas, ao longo do tempo, no sistema remuneratório do serviço público brasileiro, fruto de uma má política de recursos humanos detectada em todos os níveis de governo – não tem alcançado os fins almejados ante as minudências e imperfeições das normas constitucionais sobre a matéria, a ensejar uma permanente atuação do Poder Judiciário na busca de interpretação adequada, com o escopo de lhes dar efetiva concretude, o que não tem sido uma tarefa simples.

Essa dificuldade se amplia quando se cuida dos servidores públicos dos Tribunais de Contas Estaduais e Distrital, já que o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, ao estatuir na órbita dos Estados-Membros e do Distrito Federal os chamados subtetos, com a fixação de limites diferenciados de remuneração para os servidores do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, estendendo o deste último aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos, não faz qualquer alusão aos servidores das Cortes de Contas, deixando ao intérprete a incumbência de enquadrá-los corretamente em um dos paradigmas constitucionais.

Para se proceder adequadamente a esse enquadramento, é imperioso penetrar na natureza jurídica dos Tribunais de Contas, a fim de desvendar a posição destes dentro da estrutura orgânica do Estado brasileiro. Sempre que semelhante tema vem à tona, traz consigo os mais diversos entendimentos doutrinários, desde aqueles que os concebem como órgãos integrantes do Poder Legislativo ou como seu órgão auxiliar na missão constitucional de realizar a **fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração direta, autárquica e fundacional de todas as ambiências estatais**, bem como aqueles que **os reconhecem como órgãos independentes, desvinculados da estrutura de quaisquer Poderes do Estado**.

Na verdade, apesar da autonomia e independência dos Tribunais de Contas em relação aos Poderes Políticos, são inegáveis suas

afinidades históricas e funcionais com o Poder Legislativo, com o qual sempre colaboraram intimamente na fiscalização financeira e orçamentária da gestão pública, o que torna razoável sustentar a submissão de seus servidores ao teto estabelecido constitucionalmente para esse Poder, qual seja, o subsídio dos Deputados Estaduais ou Distritais.

Contudo, em julgamento recente, decidiu o Superior Tribunal de Justiça que, por força de simetria constitucional (arts. 73, § 3º, e 75 da Constituição), haveria de ser aplicado, no âmbito das Cortes de Contas dos Estados, o subteto estabelecido para os servidores do Poder Judiciário, ou seja, os subsídios dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça.

O eminente Relator, Ministro Felix Fischer, esclarece em seu voto que, partindo da premissa de que os Tribunais de Contas não guardam vínculo de subordinação com o Poder Legislativo, não encontra razão jurídica para deduzir que aos servidores dessas Cortes haveria de se aplicar, necessariamente e para todos os efeitos, o teto máximo atinente ao valor dos subsídios dos Deputados Estaduais.

Assevera, ademais, que o art. 73, § 3º, da Carta Política, explicitamente previu que os Ministros do Tribunal de Contas da União teriam as mesmas garantias e prerrogativas dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, inclusive no aspecto vencimental, o que demonstra não estarem relacionados a parâmetros pertinentes ao Poder Legislativo, porém atrelados aos referenciais do Poder Judiciário Federal.

Desse modo, e levando em conta o que dispõe o art. 75 da Constituição da República, que manda aplicar aos Tribunais de Contas dos Estados as normas estabelecidas para o Tribunal de Contas da União, infere que o limite remuneratório máximo constitucional dos servidores das Cortes de Contas Estaduais não poderia ser outro senão o referencial do respectivo Poder Judiciário.

Quanto aos Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, não paira qualquer dúvida de que o limite máximo de sua remuneração é idêntico ao dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça, por força das disposições constitucionais mencionadas; o mesmo ocorre com os Auditores, porque atuam como substitutos dos Conselheiros, sendo-lhes assegurados as mesmas garantias, im-

pedimentos e vencimentos dos titulares, por força do disposto no § 4º do art. 73, combinado com o art. 75 da Lei Fundamental.

O problema aflora quando se trata dos demais servidores das referidas Cortes de Contas ante a ausência de norma constitucional expressa sobre a matéria, pelo que só resta ao intérprete palmilhar dois únicos caminhos possíveis: aplicar-lhes como limite máximo de seus estípidios o subsídío dos Deputados Estaduais, em decorrência do liame funcional existente entre o Parlamento e os Tribunais de Contas; ou, com esteio nos fortes argumentos delineados no citado voto do Ministro Felix Fischer, apoiado na dicção dos arts. 73, § 3º, e 75, da Constituição Federal, atribuir-lhes como teto remuneração o subsídío dos Desembargadores do Tribunal de Justiça.

Nessas condições, e diante do silêncio da Carta da República a respeito do tema, impõe-se a conclusão de que o legislador ordinário está autorizado a adotar na norma de regência qualquer uma das interpretações colacionadas, uma vez que ambas encontram respaldo constitucional, cabendo àquele fazer sua opção política. Assim, poderá estabelecer como limite máximo de remuneração dos servidores dos Tribunais de Contas do Estado tanto o subsídío dos Deputados Estaduais como o dos Desembargadores do Tribunal de Justiça.

Referências

BRITO, C. A. de. O regime constitucional dos tribunais de contas. **Revista da Esmese**, Sergipe, n. 2, p. 71-84, 2002. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/22287>>. Acesso em: 29.07.2010.

BASTOS, C. R. e MARTINS, I. G.. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1997. 4º vol., tomo II.

COSTA, N. N. da e ALVES, G. M. **Constituição federal anotada e aplicada**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DECOMAIN, P. R. **Tribunais de contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006.

FERRARI, R. M. M. N. **Direito Municipal**. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional**. 32ª edição. São Paulo: Saraiva, 2006.

FURTADO, L. R. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GUALAZZI, E. L. B. **Regime jurídico dos tribunais de contas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2006.

LEAL, V. N. **Problemas de direito público e outros problemas**. Brasília: Ministério da Justiça, vol. 1, 1997.

MAXIMILIANO, C. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 9ª ed. Rio Janeiro: Forense, 1981.

MEDAUAR, O. **Controle da administração pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

MILESKI, H. S. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SANTOS, J. C. dos. **Manual de direito administrativo**. 22ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SILVA, J. A. da. **Comentário contextual à constituição**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 24ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.