

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.443 ESPÍRITO SANTO

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS ; AMPCON
ADV.(A/S)	: SANDRO MAURICIO PEREIRA DE SOUZA MONTEIRO
ADV.(A/S)	: LUIS MAXIMILIANO LEAL TELESKA MOTA

VOTO VISTA (CONVERGENTE)

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República, tendo por objeto o termo “*remuneração*” constante do art. 2º da LC nº 451/2008 do Estado do Espírito Santo, na redação dada pela LC estadual nº 623/2012.

Eis o teor do art. 2º da LC nº 451/2008 do Estado do Espírito Santo:

“Art. 2º Aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado aplicam-se, subsidiariamente, no que couber, as disposições da Lei Orgânica do Ministério Público Estadual, pertinentes a direitos, garantias, prerrogativas, remuneração, vedações, regime disciplinar e forma de investidura.”

O Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido.

O Ministro Luiz Fux, Relator, votou pela improcedência do pedido, no que foi acompanhado pelo Ministro André Mendonça. O Ministro Gilmar Mendes inaugurou a divergência, tendo sido acompanhado pelos votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Dias Toffoli, Cristiano Zanin, Edson Fachin (Presidente), Cármen Lúcia e Nunes Marques.

Reporto-me, no mais, ao relatório lavrado nos autos.

Passo a votar.

Acompanho o voto proferido pelo eminente Relator, Ministro Luiz Fux, no sentido da **improcedência** do pedido.

A questão é, sem dúvida, sensível.

Impõe-se avaliar, à luz do art. 130 da Lei Maior¹, se a referência à “**remuneração**” inserida no art. 2º da LC nº 451/2008 do Estado do Espírito Santo, por força da LC estadual nº 623/2012, traduz hipótese de **equiparação remuneratória vedada** pelo art. 37, XIII, da Constituição da República², ou se é **consequência legítima** do estatuto constitucional conferido aos membros do Ministério Público de Contas.

É certo que a jurisprudência desta Corte tem historicamente conferido **interpretação rigorosa à vedação** de vinculação ou equiparação remuneratória, consoante preconizado pelo art. 37 da Lei Maior.

Todavia, também é pacífico que a proibição versada no art. 37, XIII, da CF não possui caráter absoluto. O próprio Supremo Tribunal Federal já reconheceu que referida vedação cede em face de fundamento constitucional específico apto a justificar o tratamento remuneratório simétrico, a exemplo da decisão na ADI 6.939.

Nessa hipótese, com rigor, não se está diante da mera vinculação

¹ “Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.”

² “Art. 37 [...] XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;”

automática ou do aumento em cascata, mas da concretização de opção constitucional expressa ou implicitamente autorizada.

A **vedação do art. 37, XIII, da Lei Maior**, consabidamente, dirige-se a **mecanismos de repercussão remuneratória automática** entre carreiras distintas, instituídos sem fundamento constitucional suficiente. O preceito constitucional em apreço não obsta que se reconheça a legitimidade de **tratamento jurídico coerente entre agentes públicos**, em particular quando compartilham - por determinação constitucional - um núcleo comum de direitos, deveres, garantias e vedações.

Tenho que o Ministério Público de Contas desempenha função ímpar no controle externo da Administração Pública - instituição cuja relevância se extrai diretamente da Carta Política, que a incumbe de atuar perante os Tribunais de Contas na defesa da ordem jurídica, da correta gestão dos recursos públicos e da observância dos princípios que regem a Administração Pública.

Trata-se de órgão cuja importância para a fiscalização da gestão pública é amplamente reconhecida pela jurisprudência desta Corte, o que justifica a especial proteção conferida aos seus membros - sempre consoante e nos estritos limites das balizas firmadas pelo texto constitucional.

A garantia da independência funcional não pode ser extraída da Lei Maior tão somente sob o prisma formal. A efetividade dessa garantia pressupõe a existência de condições institucionais adequadas ao livre exercício das atribuições constitucionalmente cometidas aos Procuradores de Contas.

Nessa toada, reputo particularmente significativa a evolução recente da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal relativamente aos Auditores dos Tribunais de Contas.

Ao apreciar a já citada ADI 6.939, esta Casa reconheceu que a manutenção de determinado padrão remuneratório pode constituir verdadeira **garantia institucional da independência e da imparcialidade** necessárias ao desempenho das funções constitucionalmente exigidas.

Confira-se:

“Ementa: Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Auditor de Tribunal de Contas. Remuneração de Auditor do Tribunal de Contas no desempenho da Função de Conselheiro. 1. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna norma estadual, ao argumento de que estabelece equiparação remuneratória de Auditores do Tribunal de Contas Estadual com Conselheiros e com membros do Poder Judiciário local. 2. Não estabelece equiparação remuneratória inconstitucional a norma que autoriza o auditor de contas a receber os mesmos vencimentos e vantagens do conselheiro, quando estiver atuando em sua substituição. Por se tratar do exercício temporário das mesmas funções, admite-se o pagamento da mesma remuneração, por critério de isonomia. 3. Igualmente, não há inconstitucionalidade na norma que estabelece que auditores de contas, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, devem receber os mesmos vencimentos de juízes de direito de entrância final. O art. 73, § 4º, da CF estabelece que, no exercício das demais atribuições da judicatura, o auditor terá as mesmas garantias de juiz do Tribunal Regional Federal, norma que deve ser aplicada por simetria aos Estados (art. 75 da CF). **A manutenção do mesmo padrão remuneratório de magistrados é uma garantia de independência e imparcialidade no exercício da judicatura de contas.** 4. Improcedência do pedido.” (ADI 6939, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-177 DIVULG 02-09-2022 PUBLIC 05-09-2022)”

Extraio do citado acórdão que a **conclusão** nele alcançada não se apoia exclusivamente na leitura literal dos preceitos constitucionais incidentes, mas sim na **interpretação sistemática** voltada à **preservação da autonomia funcional** exigida para o adequado exercício da judicatura de Contas.

A preservação do padrão remuneratório foi compreendida como instrumento de proteção da independência do Auditor de Contas no desempenho de funções de natureza jurisdicional, **não vislumbro razão constitucional suficiente** para negar consideração semelhante aos membros do Ministério Público de Contas, cuja atuação fiscalizatória frequentemente se desenvolve em contextos igualmente sensíveis e potencialmente sujeitos a pressões institucionais e políticas.

A independência funcional dos membros do MPC perante a Corte de Contas reclama **tutela não menos intensa** do que aquela reconhecida ao agente incumbido da judicatura de Contas.

O art. 130 da Carta Política deve ser interpretado em consonância com sua **finalidade de assegurar aos membros do Ministério Público de Contas** um conjunto de garantias aptas a preservar sua atuação independente. Nessa compreensão teleológica, a referência constitucional a “direitos” **não se dissocia do espectro das garantias materiais** indispensáveis à efetividade da função exercida, dentre as quais se inclui a preservação do regime remuneratório compatível com o estatuto constitucional da carreira em particular.

Daí que, embora o vocábulo “remuneração” não conste expressamente do art. 130 da Lei Maior, a adequada exegese do preceito autoriza o entendimento de que a **proteção remuneratória** consubstancia, no caso, **consequência normativa do conjunto de direitos e garantias que o dispositivo constitucional assegura**.

Ressalto que a norma impugnada **não institui mecanismo de repercussão remuneratória** entre entes federativos distintos, tampouco cria indexação genérica ou aberta para futuros reajustes. Cuida-se, antes, de disciplina editada pelo próprio ente político competente para organizar o respectivo Ministério Público de Contas, estabelecendo tratamento remuneratório simétrico com o Ministério Público estadual, no âmbito do sistema constitucional de garantias afeito ao controle externo.

Concluo, nessa moldura, que o termo “remuneração” constante do

ADI 7443 / ES

art. 2º da LC estadual nº 451/2008, na redação dada pela LC nº 623/2012, não afronta os arts. 37, XIII, e 130 da Lei Magna.

Friso que, por óbvio, devem ser aplicados os precedentes vinculantes do STF quando da concretização da lei, inclusive os relativos ao teto remuneratório, nos termos das teses RG nºs 976 e 966; ADIs 6601 e 6603; RCL 88319.

Ante o exposto, acompanho o Relator e julgo **improcedente** o pedido.

É como voto.