

**ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTAS PÚBLICAS
CONSELHEIRO EURÍPEDES SALES**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO “LATO SENSU” EM GESTÃO E CONTROLE
EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS**

ANA KELY TOMAZ DA SILVA

ANA PAULA COSTA MASELLI

GICILENE ALENCAR LEBRÃO

PATRICIA SIERVO FREITAS PERRONI MARTINS

WAGNER FRAGOSO PINTO

**O TETO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS
DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
ANTE AO PANORAMA EXISTENTE NOS TRIBUNAIS DE
CONTAS DA FEDERAÇÃO**

GESTÃO E CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS

SÃO PAULO

2019

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO “LATO SENSU” EM GESTÃO E CONTROLE
EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS**

ANA KELY TOMAZ DA SILVA

ANA PAULA COSTA MASELLI

GICILENE ALENCAR LEBRÃO

PATRICIA SIERVO FREITAS PERRONI MARTINS

WAGNER FRAGOSO PINTO

**O TETO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS
DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
ANTE AO PANORAMA EXISTENTE NOS TRIBUNAIS DE
CONTAS DA FEDERAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales, como requisito para a Conclusão do Curso de Especialização “Lato sensu” em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas.

Orientador. Prof. ME. Moacir Marques da Silva

SÃO PAULO

2018

FOLHA DE APROVAÇÃO

ANA KELLY TOMAZ DA SILVA

ANA PAULA COSTA MASELLI

GICILENE ALENCAR LEBRÃO

PATRICIA SIERVO FREITAS PERRONI MARTINS

WAGNER FRAGOSO PINTO

**O TETO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO ANTE AO PANORAMA EXISTENTE
NOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA FEDERAÇÃO**

**Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Escola Superior de
Gestão e Contas Públicas
Conselheiro Eurípedes Sales, como
requisito para a obtenção do
certificado de conclusão de curso.**

BANCA EXAMINADORA

MOACIR MARQUES DA SILVA

SILVIO GABRIEL SERRANO NUNES

VALMIR LEÔNCIO SILVA

São Paulo, 21 de fevereiro de 2019.

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso tem por objetivo estudar a aplicação das normas constitucionais referentes aos tetos remuneratórios dos servidores e aos subtetos existentes, assim como as interpretações da matéria. Ademais, o estudo tem por finalidade analisar a qual teto remuneratório os servidores do Tribunal de Contas do Município de São Paulo estão enquadrados e a qual teto remuneratório deveriam estar alinhados. Nesse sentido, o estudo desenvolvido estendeu-se pela natureza dos Tribunais de Contas, análise das disposições constitucionais do tema e estudo comparativo entre o teto remuneratório dos Tribunais de Contas da Federação com o teto remuneratório dos servidores do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. A metodologia utilizada é a de pesquisa exploratória com abordagem qualitativa, ante a subjetividade do tema. A técnica utilizada é a documentação com a realização de registro estruturado de dados e informações. Ademais, para fins de análise do assunto e discussão de resultados, foi realizada uma pesquisa de campo quanto ao teto remuneratório dos servidores praticados nos Tribunais de Contas existentes da Federação. Por fim, a conclusão desse estudo se dá no sentido que, de fato, existe omissão constitucional quanto ao teto remuneratório dos servidores dos Tribunais de Contas do Município, enquadrando-se nessa situação o Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Ressaltam-se no presente trabalho as peculiaridades do Tribunal de Contas, bem como a posição dos Tribunais de Contas como órgãos autônomos, os quais não pertencem a nenhum dos Três Poderes. Assim, concluímos que se faz necessária uma padronização quanto aos tetos remuneratórios dos servidores dos Tribunais de Contas para uma maior segurança jurídica, ante ao princípio da simetria e vedação ao duplo teto. Tal medida será de grande importância, tendo em vista a função do Tribunal de Contas quanto à fiscalização da regular aplicação dos recursos públicos para satisfação do interesse público.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Teto Remuneratório. Servidor Público.

ABSTRACT

This course conclusion work has by objective studying the application of constitutional rules referring to public servants existent remuneration ceilings and sub-ceilings, as well as the subject interpretations. The study also has the purpose of analyzing to which remuneration ceiling the public servants of the São Paulo's Audit Court are allocated and to which one they should be. Accordingly, the development of this study covered the nature of Audit Courts, the analysis of the constitutional dispositions of the subject and the comparative study between the Federal Audit Court remuneration ceiling and the public servants of the São Paulo's Audit Court remuneration ceiling. The methodology used is the exploratory research with a qualitative approach, due to the subjectivity of the matter. The technique used is the documentation with a structured registration of data and information. For the purpose of subject analysis and results discussion, a field research was done regarding the remuneration ceilings practiced on the existing Audit Courts. Finally, the conclusion of this study stands by the fact that, there is a constitutional omission regarding Municipalities Audit Court Public Servants remuneration ceiling, having São Paulo's Audit Court as a part of it. It is highlighted on this work the peculiarities of the Audit Court, as well as the Audit Courts as autonomous entities, which do not belong to any of the Three Powers. Therefore, we conclude that a standardization regarding the Audit Courts public servants remuneration ceilings is deemed necessary for a better legal safety, due to the principle of symmetry and double ceiling veto. Such measure will be of great importance, due to the function of the Audit Court regarding regulating the application of the public resources to satisfy the public interest.

Keywords: Audit Courts. Remuneration Ceilings. Public Servant.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tribunais de Contas	18
Quadro 2 – Teto Remuneratório Constitucional	32
Quadro 3 – Consolidado de Tetos Remuneratórios	43

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Transparência: Consulta – Tribunais de Contas da Federação.....	45
Gráfico 2 – Tetos Remuneratórios dos servidores dos Tribunais de Contas do Estado e do Distrito Federal.....	48
Gráfico 3 – Tetos Remuneratórios dos servidores dos Tribunais de Contas do Município e dos Tribunais de Contas dos Municípios	50
Gráfico 4 – Tetos Remuneratórios dos servidores dos Tribunais de Contas da Federação.....	51
Gráfico 5 – Tetos Remuneratórios dos servidores dos Tribunais de Contas da Federação.....	52

LISTA DE SIGLAS

STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCM	Tribunal de Contas do Município
TCs	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 METODOLOGIA	13
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	16
3.1 O Tribunal de Contas	17
3.2 Teto Remuneratório Constitucional	24
4 ESTUDO DE CAMPO	33
4.1 Resultados	34
4.2 Discussões	44
4.3 Aplicação do teto remuneratório aos servidores do Tribunal de Contas do Município de São Paulo	53
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
6 PROPOSTA DE MELHORIA	61
REFERÊNCIAS	64
APÊNDICE	68

1 INTRODUÇÃO

Na Constituição da República de 1988 observa-se a preocupação do constituinte em estabelecer um teto remuneratório aos servidores públicos em atenção aos princípios da Administração Pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse sentido, o disposto no art. 37, XI da mencionada Carta Magna nos elenca os limites do teto remuneratório dos servidores públicos dos diversos Poderes, instituições autônomas e esferas de governo.

De acordo com o mencionado dispositivo constitucional, verificamos a existência de um limite de teto remuneratório geral, eis que a remuneração dos servidores públicos não poderá exceder o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Outrossim, é possível observar a existência de subtetos, ou seja, limites remuneratórios que levam em consideração as esferas de governo e os devidos poderes constitucionais para limitação do teto remuneratório dos servidores.

Assim, no que se refere aos servidores públicos dos Municípios, aplica-se o subsídio mensal do Prefeito; nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no Poder Executivo e o subsídio mensal dos Deputados Estaduais e Distritais no Poder Legislativo; e, por fim, o subsídio mensal dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a 90,25% do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no Poder Judiciário.

No mencionado dispositivo constitucional também resta expresso que o teto remuneratório do Poder Judiciário é aplicável aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

No entanto, ocorrem distorções quanto à interpretação do dispositivo constitucional em questão, uma vez que no que tange ao teto remuneratório dos servidores públicos dos Tribunais de Contas vislumbra-se a existência de omissão, eis que não lhes foi atribuído expressamente limite remuneratório no texto constitucional.

Importante mencionar que há ainda, diversos posicionamentos quanto à definição de natureza dos Tribunais de Contas, uma vez que por alguns autores os Tribunais de Contas estão ligados ao Poder Legislativo, eis que são órgãos de auxílio ao Controle Externo; outros autores manifestam que os Tribunais de Contas adequam-se ao Poder Judiciário, uma vez que possuem a denominação de tribunal, bem como apreciam as contas públicas; e, ainda, há quem os considere como parte da esfera de governo a que pertencem.

Assim, enfatiza-se que o que provoca a celeuma do trabalho em tela é a omissão do texto constitucional relacionada ao teto remuneratório referente aos servidores dos Tribunais de Contas, especialmente, os servidores do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

De maneira ampla, com este estudo pretende-se, portanto, verificar a aplicação das normas constitucionais referentes aos tetos remuneratórios e aos subtetos existentes, assim como as interpretações constitucionais da matéria.

Especificamente, este trabalho visa analisar a qual teto remuneratório os servidores do Tribunal Contas do Município de São Paulo deveriam estar ou estão alinhados, haja vista a existência dos subtetos, bem como a diversidade de posicionamentos ante ao tema na Federação.

Portanto, preliminarmente estudaremos sobre os Tribunais de Contas com foco na sua natureza, eis que o item em questão influencia diretamente quanto ao correto enquadramento para aplicação adequada do limite remuneratório de seus servidores públicos.

Sequencialmente, estudaremos o teto remuneratório dos servidores públicos, suas disposições constitucionais, interpretações e posicionamentos sobre a matéria. Importante mencionar que teremos como foco apenas os limites remuneratórios dos servidores públicos, abstendo-nos da abordagem total da questão da remuneração, eis que o tema “limite remuneratório” já origina diversas discussões sobre o assunto.

Para fins de pesquisa e comparação, verificaremos os posicionamentos de outros Tribunais de Contas com relação à aplicação do teto remuneratório aos respectivos servidores públicos.

Posteriormente, ingressaremos no tema central de nosso trabalho, qual seja, o teto remuneratório dos servidores públicos do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, apresentando seu cenário atual.

Por fim, o estudo dos entendimentos quanto ao alinhamento do teto remuneratório dos servidores do Tribunal Contas do Município de São Paulo se faz necessário para um melhor esclarecimento da matéria a fim de contribuir para uma maior segurança jurídica quanto ao polêmico tema.

2 METODOLOGIA

A metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa científica apresentada à Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales, Curso de Especialização “Lato sensu” em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas foi do tipo pesquisa exploratória.

A pesquisa exploratória “tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” (GIL, 2002, p. 41).

De fato, por meio da pesquisa exploratória, nos aproximamos do assunto em questão em busca do aprofundamento do tema e da formação de novos conhecimentos.

Outrossim, a abordagem da pesquisa científica foi qualitativa, tendo em vista a subjetividade do assunto analisado, bem como as peculiaridades do tema e posicionamentos existentes.

Por conseguinte, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, a qual se utiliza de fontes públicas, ou seja, fontes já existentes, como: livros, periódicos, artigos, jurisprudências, dentre outros.

Ademais, quanto à técnica, foi utilizada a documentação para a realização de registro estruturado de dados e informações.

Realizou-se ainda, para fins de análise do assunto e discussão de resultados, uma pesquisa de campo quanto ao teto remuneratório dos servidores praticados nos Tribunais de Contas existentes da Federação.

Para a mencionada pesquisa de campo, inicialmente foi realizado um levantamento da quantidade de Tribunais de Contas, observando-se a existência de 33 (trinta e três) Tribunais de Contas na Federação. Assim, resta delimitado o nosso campo de pesquisa, tendo como foco o teto remuneratório dos servidores públicos de cada tribunal.

Em prosseguimento, fora elaborado um instrumento de pesquisa, qual seja, uma mensagem eletrônica contendo carta de apresentação e consulta aos Tribunais de Contas quanto ao teto remuneratório aplicado na instituição.

A mencionada consulta continha os seguintes questionamentos e solicitação:

- Qual o posicionamento do Tribunal de Contas acerca do teto remuneratório de seus servidores?
- Tal teto remuneratório é equiparado ao teto do Legislativo, Executivo ou Judiciário?
- Solicitamos a gentileza de apresentação de fundamentação.

Sequencialmente, foram encaminhadas as mensagens eletrônicas com a devida consulta a cada Tribunal de Contas da Federação por meio de contato disposto nos sítios eletrônicos de cada tribunal.

Outrossim, o grupo buscou entrar em contato com representante de cada Tribunal de Contas com a finalidade de explicar a importância do estudo a ser realizado, bem como confirmar o recebimento da mensagem eletrônica, solicitando os bons préstimos do envio de resposta à consulta realizada.

Em prosseguimento, foram consultados os sítios eletrônicos de cada Tribunal de Contas a fim de verificar a existência de informações acerca do tema em questão, bem como a citação de normas que tratem do assunto teto remuneratório dos servidores dos tribunais de contas.

Ressalta-se que após a realização da banca de qualificação deste trabalho, o grupo intentou novo contato com os Tribunais de Contas que não se manifestaram acerca do assunto em um primeiro momento; colhendo-se novas informações, as quais foram aglutinadas ao estudo.

As informações recebidas dos Tribunais de Contas, bem como as informações pesquisadas nos sítios eletrônicos foram compiladas e dispostas em itens para posterior análise e discussão dos dados.

Tais informações são de suma importância para verificação do entendimento majoritário dos Tribunais de Contas da Federação, comparando-o com o

posicionamento do Tribunal de Contas do Município de São Paulo quanto ao teto remuneratório de seus servidores públicos.

Ao final da leitura deste estudo, será possível vislumbrar um cenário geral quanto ao teto remuneratório constitucional das Cortes de Contas, seja quanto à legislação e doutrinas, bem como quanto à efetiva aplicação, observando-se o padrão encontrado majoritariamente nos Tribunais de Contas.

Outrossim, de forma sintética, será ainda abordada a natureza dos Tribunais de Contas, a fim de colaborar com o devido enquadramento da instituição, bem como doutrina e legislação acerca das disposições constitucionais referentes ao teto remuneratório.

Por fim, será possível estabelecer comparação com o posicionamento do teto remuneratório dos servidores públicos do Tribunal de Contas do Município de São Paulo ante ao cenário atual, com apresentação de proposta de melhoria.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O capítulo em questão trata da apresentação dos conceitos a serem apresentados nesse estudo, os quais se desenvolverão em duas partes para fins de um melhor entendimento; com a compreensão gradativa da complexidade do tema em questão, assim como os diversos posicionamentos existentes.

Abordaremos as características dos Tribunais de Contas, buscando compreender suas peculiaridades à luz do disposto na nossa Carta Magna vigente.

Seguiremos os estudos adentrando ao assunto teto remuneratório, elencando as disposições constitucionais, doutrinas atinentes ao tema e jurisprudências.

Assim, conheceremos a base conceitual referente ao teto remuneratório dos servidores públicos dos Tribunais de Contas, levando em consideração a complexa natureza desses órgãos, a limitação da remuneração dos agentes públicos e as problemáticas existentes quanto ao tema.

3.1 O Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas é um órgão de suma importância para o Estado, eis que por meio de sua autonomia, autogoverno e competência realiza a fiscalização, contábil, financeira e orçamentária daqueles que gerenciam os recursos públicos, ou seja, todos os administradores e responsáveis pelos dinheiros, bens e valores públicos.

Importante mencionar que, desde 1826 ocorreram diversas tentativas da instituição da Corte de Contas no Brasil; no entanto, o Tribunal de Contas foi criado em 1890 pelo Decreto 966-A/90, sendo institucionalizado pela Constituição Federal de 1891(SILVA, 2014).

Dada a sua importância, o Tribunal de Contas continuou presente nas constituições que se seguiram, obtendo cada vez mais relevância quanto a sua função que se desenvolveria no sentido da realização de uma verificação efetiva da conduta contábil e financeira da Administração Pública.

Nesse sentido, no que se refere à função dos Tribunais de Contas, temos que a missão da Corte de Contas:

[...] em linhas gerais é assegurar que os recursos públicos sejam arrecadados, aplicados ou utilizados em conformidade com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, tendo em vista a plena satisfação do interesse público (SILVA, 2014, p. 9).

Pela definição elencada, especificamente no trecho: “plena satisfação do interesse público” podemos entender quão necessária é a atuação do Tribunal de Contas, uma vez que o atendimento do interesse público se faz mediante a satisfação dos direitos fundamentais, princípios constitucionais e necessidades públicas.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas fiscaliza a forma como são geridos os recursos do Estado, para que sejam utilizados de forma regular para o atendimento dos interesses da coletividade.

Importante ressaltar que podemos verificar a participação de várias instituições na Administração Pública; todavia, são poucas àquelas que possuem status constitucional como o peculiar Tribunal de Contas:

Ora, esses órgãos devem ser necessariamente criados e estruturados por regras jurídicas, com natureza de normas ônticas, que poderão ser constitucionais ou infraconstitucionais; será, porém, exclusivamente pela constitucionalização que alguns deles concentrarão certas específicas funções tidas como essenciais à existência do Estado, entre elas distribuindo de modo mais definido e minudente que for possível o exercício do Poder Público, daí situarem-se no vértice da ordem jurídica (MOREIRA NETO, 2005, p. 16).

Assim, as peculiaridades atribuídas aos Tribunais de Contas são características que, segundo Bonavides (2006, p. 537), “[...] a Constituição confere a algumas instituições, cuja importância reconhece fundamental para a sociedade”.

Atualmente no Brasil, contamos com a existência de 33 (trinta e três) Tribunais de Contas, sendo 01 (um) Tribunal de Contas da União, 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas do Estado, 01 (um) Tribunal de Contas do Distrito Federal, 03 (três) Tribunais de Contas dos Municípios e 02 (dois) Tribunais de Contas de Município, conforme demonstrado no quadro elencado na sequência.

Quadro 1 – Tribunais de Contas

Ente Federativo	Tribunais de Contas
União	TCU
Estado do Acre	TCE do Acre
Estado de Alagoas	TCE de Alagoas
Estado do Amapá	TCE do Amapá
Estado do Amazonas	TCE do Amazonas
Estado da Bahia	TCE da Bahia
Estado do Ceará	TCE do Ceará
Distrito Federal	TCE do Distrito Federal
Estado do Espírito Santo	TCE do Espírito Santo
Estado de Goiás	TCE de Goiás
Estado do Maranhão	TCE do Maranhão
Estado do Mato Grosso	TCE do Mato Grosso
Estado do Mato Grosso do Sul	TCE do Mato Grosso do Sul
Estado de Minas Gerais	TCE de Minas Gerais
Estado do Pará	TCE do Pará
Estado da Paraíba	TCE da Paraíba
Estado do Paraná	TCE do Paraná
Estado de Pernambuco	TCE de Pernambuco
Estado do Piauí	TCE do Piauí
Estado do Rio de Janeiro	TCE do Rio de Janeiro
Estado do Rio Grande do Norte	TCE do Rio Grande do Norte
Estado do Rio Grande do Sul	TCE do Rio Grande do Sul
Estado de Rondônia	TCE de Rondônia
Estado de Roraima	TCE de Roraima
Estado de Santa Catarina	TCE de Santa Catarina
Estado de São Paulo	TCE de São Paulo
Estado de Sergipe	TCE de Sergipe
Estado de Tocantins	TCE de Tocantins
Municípios da Bahia	TCM dos Municípios da Bahia
Municípios do Pará	TCM dos Municípios do Pará
Municípios de Goiás	TCM dos Municípios de Goiás
Município de São Paulo	TCM de São Paulo
Município do Rio de Janeiro	TCM do Rio de Janeiro

Fonte: elaborado pelo autor (informações dos sítios eletrônicos)

No quadro apresentado acima constam todos os Tribunais de Contas existentes na Federação; sendo possível verificar que apenas 5 (cinco) deles são Tribunais de Contas que referem-se aos municípios, dentre eles os “municipais” (natureza municipal) e os “dos municípios” (natureza estadual).

Nesse toada, importante mencionar que no art. 31, §4º da Constituição Federal encontra-se disposição de vedação para a criação de novos Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Por conseguinte, no que se refere à organização e atribuições, o Tribunal de Contas possui organização singular, com possibilidade de prever seus orçamentos e de empreender as atribuições que lhe são próprias.

Quanto ao primeiro aspecto, qual seja, a organização do Tribunal de Contas da União, o mesmo encontra-se previsto no art. 73 e 75 da Constituição Federal, o qual dispõe que sua jurisdição se dá no território nacional e menciona as características do quadro de pessoal.

O mencionado dispositivo informa que o Tribunal de Contas da União terá sede no Distrito Federal e será formado por nove Ministros, os quais deverão atender as seguintes condições: ser brasileiro, possuir mais de 35 (trinta e cinco) e menos de 65 (sessenta e cinco) anos de idade, possuir idoneidade moral e reputação ilibada, possuir notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, bem como ter mais de 10 (dez) anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados.

Esclarece-se que os referidos Ministros serão escolhidos 1/3 (correspondente a dois Ministros) pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal e 2/3 (correspondente a seis Ministros) pelo Congresso Nacional.

As mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça serão aplicadas aos Ministros do Tribunal de Contas da União, sendo que somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos.

Ressalta-se que os Tribunais de Contas dos Estados e o Tribunal de Contas do Distrito Federal são compostos por sete Conselheiros, conforme disposição do art. 75 da Constituição Federal.

Todavia, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo é formado por cinco Conselheiros, tendo em vista o disposto no art. 151 da Constituição do Estado de São Paulo; o que diverge do disposto em nossa Carta Magna.

Pois bem, quanto às atribuições dos Tribunais de Contas, necessário se faz relembrar preliminarmente o que dispõe o art. 70 da Constituição Federal:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988).

Assim, neste cenário, encontra-se o Tribunal de Contas, o qual auxiliará o Congresso Nacional na importante tarefa da fiscalização, de acordo com o disposto no art. 71 da nossa Carta Magna: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]” (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, em conformidade com o elencado no art. 70, as atribuições do Tribunal de Contas encontram-se dispostas no art. 71 da Constituição Federal, citando-se, em apertada síntese: emissão de parecer prévio (apreciação as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República), julgamento das contas dos administradores, apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal e as concessões de aposentadorias, reformas e pensões, realização de inspeções e auditorias, fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, prestação das informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, aplicação aos responsáveis das sanções previstas em lei, assinação de prazo para que o órgão adote providências necessárias, sustação da execução de ato impugnado e representação ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Outrossim, conforme o art. 73 da Carta Magna, a Constituição confere aos Tribunais de Contas “o que couber” do descrito no art. 96, dispositivo este que trata das competências dos Tribunais Judiciários. Seguem algumas disposições atinentes aos Tribunais de Contas: eleger seus órgãos diretivos, elaborar seu regimento interno, dispor sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos administrativos, organizar suas secretarias e serviços auxiliares, prover, por concurso, cargos necessários.

Ressalta-se que, apesar das atribuições das Cortes de Contas constarem também do art. 96 da Constituição, o qual se encontra localizado no capítulo do Judiciário, o Tribunal de Contas difere do Poder Judiciário, pois os órgãos deste Poder somente podem atuar mediante provocação, enquanto o Tribunal de Contas atua de ofício, bem como mediante provocação. Além disso, as decisões do Judiciário fazem coisa julgada, ao contrário dos julgados dos Tribunais de Contas.

Acerca das atribuições dos Tribunais de Contas temos que:

As atividades dos Tribunais de Contas do Brasil expressam-se fundamentalmente em *funções técnicas opinativas, verificadoras, assessoradoras e jurisdicionais administrativas*, desempenhadas simetricamente tanto pelo TCU quanto pelos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios que os tiverem [...] (MEIRELLES, 2006, p. 704).

Assim, a afirmação do autor encontra fundamentação no art. 31 da Constituição, o qual dispõe que o Tribunal de Contas do Estado, o Tribunal de Contas dos Municípios e o Tribunal de Contas do Município, simetricamente à esfera federal, realizarão a fiscalização atuando como controle externo:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais (BRASIL, 1988).

Por conseguinte, abordaremos a questão da natureza dos Tribunais de Contas, a qual é motivo para vários posicionamentos. Há divergência no sentido de definir a qual Poder resta atrelado o Tribunal de Contas, se ao Executivo, ao Judiciário ou ao Legislativo.

Um dos posicionamentos se manifesta no sentido dos Tribunais de Contas fazerem parte do Poder Legislativo, levando em consideração o disposto no art. 71 da Constituição Federal de que o controle externo está a cargo do Congresso Nacional auxiliado pelo Tribunal de Contas da União.

Outrossim, verifica-se que na Lei de Responsabilidade Fiscal há uma menção que pode levar a confusões, fazendo com que haja margem para se considerar que os Tribunais de Contas integrem o Legislativo.

Tal menção faz referência que os Tribunais de Contas estão inseridos no Poder Legislativo para o cálculo da despesa com o pessoal:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

(...)

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município (BRASIL, 2000).

Há ainda, aqueles que entendem que, por auxiliar o Legislativo na fiscalização das contas públicas, o Tribunal de Contas seria subordinado ao Legislativo; no entanto, a relação entre o Tribunal de Contas e o Legislativo, não se trata de subordinação, mas sim de atuação conjunta em prol de um mesmo objetivo, qual seja, o controle externo.

Assim, o Tribunal de Contas da União não é um órgão do Poder Legislativo, tendo em vista o disposto no art. 44 da Constituição Federal: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal” (BRASIL, 1988).

No entanto, é importante se ater que, na esfera federal, os Conselheiros do Tribunal de Contas da União “[...] gozam das mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça” (BASTOS, 2002, p. 250), até suas atribuições ou “competências”, previstas expressamente na Constituição, ainda que sejam divergentes os papéis do Tribunal de Contas e do Judiciário.

Considerando-se que o disposto quanto à equiparação acima mencionada dos Conselheiros de Contas do Tribunal de Contas da União aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, bem como considerando-se que diversas atribuições e competências dos Tribunais de Contas (elencadas anteriormente no art. 73 e art. 96) assemelham-se ao Poder Judiciário, podemos verificar o posicionamento de que o Tribunal de Contas esteja associado ao Judiciário.

Ademais, a função do Tribunal de Contas deve ser imbuída de independência de imparcialidade, assim como o que ocorre com o Poder Judiciário. Tal liberdade é o que confere aos Tribunais de Contas a necessária autonomia para um correto e eficiente julgamento das contas públicas.

O terceiro entendimento também existente, dispõe que o Tribunal de Contas é parte da esfera a que pertence, ou seja, cada Tribunal de Contas se associaria ao Poder Executivo de sua devida esfera, eis que colabora com o Executivo.

Todavia, o entendimento majoritário é que, como mencionado no texto constitucional, o Tribunal de Contas não se submete à obediência de nenhum Poder, sendo independente nas suas ações e atuando de forma autônoma, a fim de auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização das contas públicas.

Convergindo com esta afirmação de que a Corte de Contas constitui instituição absolutamente autônoma, não vinculada aos Poderes Públicos, encontramos o jurista Carlos Ayres Britto, que dispõe:

Por este modo de ver as coisas, avulta a indispensabilidade ou a rigorosa essencialidade do papel institucional das Cortes de Contas. De uma parte, não é o Tribunal de Contas da União um aparelho que se acantone na intimidade estrutural do Congresso Nacional. De outra banda, não opera essa mesma Corte de Contas como órgão meramente auxiliar do Congresso Nacional. Sua atuação jurídica se dá a latere do Congresso, junto dele, mas não do lado de dentro (BRITTO, 2002).

Na mesma esteira, segue a visão de Luiz Henrique Lima:

O Tribunal de Contas tem o nome de Tribunal e possui a competência, conferida pela Carta Magna, de julgar contas e aplicar sanções, mas não pertence ao Poder Judiciário. Vincula-se, para efeitos orçamentários e de responsabilidade fiscal, ao Poder Legislativo, mas possui total independência em relação ao Congresso e às suas Casas, inclusive realizando fiscalizações e julgando as contas de seus gestores (LIMA, 2011, p. 115).

Assim, o Tribunal de Contas é uma instituição autônoma, que não faz parte de nenhum dos Três Poderes, eis que, com independência, exerce a fiscalização sobre os mencionados.

Podemos comparar então, a natureza dos Tribunais de Contas, à natureza do Ministério Público, ou seja, seria uma natureza singular, única.

Outrossim, muitos autores defendem a autonomia dos Tribunais de Contas:

Órgãos independentes são os originários da Constituição e representativos dos Poderes de Estado - Legislativo, Executivo e Judiciário - colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um poder pelo outro. Por isso, são também chamados órgãos primários do Estado. Esses órgãos detêm e exercem precipuamente as seus membros (agentes políticos, distintos de seus funções políticas, judiciais e quase-judiciais outorgadas diretamente pela Constituição, para serem desempenhadas pessoalmente por servidores, que são agentes administrativos), segundo normas especiais e regimentais. Nessa Categoria encontram-se as Corporações Legislativas (Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores), as Chefias de Executivo (Presidência da República, Governadorias dos Estados e do Distrito Federal, Prefeituras Municipais), os Tribunais Judiciários e os Juízes singulares (Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores Federais, Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados-membros, Tribunais do Júri e Varas das Justiças Comum e Especial). De se incluir, ainda, nesta classe o Ministério Público federal e estadual e os Tribunais de Contas da União, dos Estados-membros e Municípios, os quais são órgãos funcionalmente independentes e seus membros integram a categoria de agentes políticos, inconfundíveis com os servidores das respectivas instituições (MEIRELLES, 2006, p. 70/71).

Assim, conclui-se que os Tribunais de Contas são independentes e autônomos, com características peculiares atinentes às suas funções, assemelhando-se aos tribunais do Poder Judiciário, auxiliando o Legislativo na fiscalização de contas públicas e atuando em uma determinada esfera colaborando com o Executivo (SILVA, 2017).

Por fim, encerra-se este capítulo ressaltando-se a importância da definição da natureza dos Tribunais de Contas para o devido enquadramento quanto ao teto remuneratório de seus servidores.

3.2 Teto Remuneratório Constitucional

A fim de verificarmos a correta adequação do teto remuneratório dos servidores públicos do Tribunal de Contas do Município de São Paulo é fundamental adentrarmos nas disposições do teto remuneratório constitucional e suas diversas interpretações.

Portanto, buscando obter uma visão geral do tema a ser abordado neste estudo, se faz necessário conhecer o desenvolvimento histórico da legislação no que se refere ao teto constitucional remuneratório, mais especificamente, no que tange aos limites remuneratórios (tetos e subtetos).

Verifica-se que a Constituição Federal de 1988, em seu texto inicial, possuía no inciso XI do artigo 37, a seguinte disposição:

XI – a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros do Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito (BRASIL, 1988).

Explorando-se o artigo constitucional elencado acima, pode-se notar que o mesmo dispõe que o legislativo deverá aprovar lei que fixe limite máximo de remuneração do servidor, balizando-se com o subsídio dos cargos máximos dentro de cada Poder.

Em conformidade com o elencado acima segue manifestação da autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Esse dispositivo, na redação original, estabelecia tetos diferenciados para os três níveis de governo e para os três Poderes, salvo no âmbito municipal, em que o teto era representado pela remuneração do Prefeito. Além disso, a Constituição permitia que cada ente federativo estabelecesse subteto, desde que respeitado o limite máximo estabelecido pela Constituição (DI PIETRO, 2017, p. 712).

Outrossim, o art. 39, §1º, também garantia isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes no âmbito do mesmo Poder ou entre outros Poderes, excluídas as vantagens de caráter individual, como segue:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho (BRASIL, 1988).

Ademais, importante consignar, que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu artigo 17, também enfatiza o limite remuneratório constitucional:

Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título (BRASIL, 1988).

Assim, observa-se que todas as remunerações de servidores tem o dever de atender aos limites dispostos em legislação, devendo ser enquadrados em seus respectivos limites, de acordo com o Poder a que pertencem, não se aplicando questões de direito adquirido, tampouco de recebimento a maior.

Por conseguinte, não há como deixar de mencionar a Emenda Constitucional nº 19, de grande importância para a Administração Pública, eis que dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes Políticos.

Na referida emenda, também há alusão ao teto remuneratório constitucional, com a alteração do inciso XI, artigo 37 da Constituição Federal, como segue:

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 (BRASIL, 1988).

Nesse dispositivo, observa-se que o ponto central se dá com a disposição de que o limite mensal se trata do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, ou seja, nenhum servidor poderá perceber remuneração maior que o subsídio dos Ministros do citado Supremo Tribunal.

A autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro dispõe:

A Emenda Constitucional nº 19/98, com o intuito de corrigir os vícios da redação original alterou o artigo 37, XI, fixando nova norma sobre o teto, que passaria a ser representado pelo subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, igual para todos os servidores, federais, estaduais e municipais (DI PIETRO, 2017, p. 712).

Assim, a EC 19/98, além de dissipar a garantia de isonomia de vencimentos, originalmente prevista no art. 39, §1º, da Constituição Federal, incluiu, de maneira expressa, as vantagens pessoais no âmbito do teto de remuneração e estabeleceu que a remuneração de Ministro do Supremo Tribunal Federal seria a única referência de valor a ser observada em relação aos servidores públicos de todo país.

Tal afirmação se confirma com o que menciona o autor Rafael Carvalho Rezende de Oliveira:

O art. 37, XI, da CRFB, alterado pela EC 41/2003, estabeleceu limites remuneratórios para todos os agentes públicos das Administrações Públicas de todos os Poderes, com o objetivo de moralizar os gastos públicos com o pessoal. Trata-se da regra do teto que se aplica a toda e qualquer espécie de remuneração e proventos. Atualmente, na forma da citada norma constitucional, o teto geral é o subsídio mensal dos Ministros do STF (REZENDE DE OLIVEIRA, 2017, p. 731).

Por fim, houve a necessidade de uma alteração no dispositivo em questão; a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, datada de 19 de dezembro de 2003, foi a última atualização do inciso XI do artigo 37 da nossa Carta Magna:

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 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 (BRASIL, 1988).

Do dispositivo acima é possível depreender que a remuneração dos servidores públicos está limitada ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal; não podendo nenhuma remuneração ser superior ao mencionado.

Outrossim, existem os chamados subtetos, os quais limitam a remuneração dos servidores em virtude das esferas que se enquadrem, bem como quanto ao Poder a que pertençam.

No âmbito da União e dos Municípios fora mantido o perfil uni referencial (vinculação das remunerações dos servidores federais aos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e vinculação das remunerações dos servidores municipais aos subsídios dos Prefeitos); no entanto, o modelo de teto de remuneração a ser observado pelos Estados e Distrito Federal fora tripartido.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro se manifesta sobre o assunto em questão:

[...] o teto, no âmbito federal, é o mesmo para todos os servidores, correspondendo ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal; no âmbito estadual, é diferenciado para os servidores de cada um dos três Poderes do Estado, sendo representado pelos subsídios dos Deputados, do Governador e dos Desembargadores, incluindo-se no teto destes últimos algumas categorias de servidores do Executivo (membros do Ministério Público, Procuradores e Defensores Públicos) [...] (DI PIETRO, 2017, p. 713).

Nesse sentido, Rezende de Oliveira (2017, p. 731) dispõe: “De acordo com a referida norma, ao lado do teto geral, aplicável a todos os agentes públicos, existem tetos específicos (ou subtetos) relativos aos respectivos Entes federados”.

Quanto ao Município, Di Pietro (2017, p. 714) continua: “(...) no âmbito municipal, o teto é igual para todos os servidores, sendo representado pelo subsídio do Prefeito”.

No que diz respeito aos Estados e ao Distrito Federal, a norma determina a definição de subtetos por Poder, permitindo duas possibilidades nos Estados.

A primeira, prevista no próprio inciso XI, do art. 37, disciplina que, no âmbito do Poder Executivo, o teto corresponde ao valor do subsídio do Governador do Estado; no âmbito do Legislativo, o subsídio dos Deputados Estaduais se apresenta como limite remuneratório de seus servidores; e na seara do Poder Judiciário, os subsídios dos Desembargadores são a última fronteira remuneratória dos seus servidores, que estará limitada, sempre, a 90,25% do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Em simples palavras, as remunerações ou subsídios, aí incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, dos servidores públicos vinculados ao Poder Executivo Estadual, por exemplo, não podem ultrapassar o valor do subsídio percebido pelo Governador do Estado, exceto para os membros das carreiras da Advocacia Pública e da Defensoria Pública.

No entanto, outra possibilidade fora aberta pela Emenda Constitucional 47/2005, que, ao acrescentar o §12 ao art. 37, da CF, facultou aos Estados o estabelecimento de um teto único para os servidores dos Três Poderes, correspondente ao subsídio dos Desembargadores, limitado a 90,25% do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal:

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica

facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal 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 neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores (BRASIL, 1988).

Ou seja, se for de seu interesse, o Estado, através de Emenda Constitucional, poderá estabelecer o teto único aos servidores dos Três Poderes, limite remuneratório este que será correspondente ao subsídio dos Desembargadores e não poderá exceder 90,25% dos subsídios percebidos pelos Ministros do Supremo Tribunal.

Sobre o tema, vale a leitura do acórdão prolatado por ocasião do julgamento da ADI 4900:

AÇÃO DIRETA. LEI ORDINÁRIA QUE ESTABELECE SUBTETO APLICÁVEL AOS SERVIDORES DA JUSTIÇA DESVINCULADO DO SUBSÍDIO MENSAL DOS DESEMBARGORES. INTELIGÊNCIA DO ART. 37, XI E § 12, CF. 1. No que respeita ao subteto dos servidores estaduais, a Constituição estabeleceu a possibilidade de o Estado optar entre: (i) a definição de um subteto por poder, hipótese em que o teto dos servidores da Justiça corresponderá ao subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça (art. 37, XI, CF, na redação da Emenda Constitucional 41/2003); e (ii) a definição de um subteto único, correspondente ao subsídio mensal dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, para todo e qualquer servidor de qualquer poder, ficando de fora desse subteto apenas o subsídio dos Deputados (art. 37, § 12, CF, conforme redação da Emenda Constitucional 47/2005). 2. Inconstitucionalidade da desvinculação entre o subteto dos servidores da Justiça e o subsídio mensal dos Desembargadores do Tribunal de Justiça. Violação ao art. 37, XI e § 12, CF. 3. Incompatibilidade entre a opção pela definição de um subteto único, nos termos do art. Art. 37, § 12, CF, e definição de "subteto do subteto", em valor diferenciado e menor, para os servidores do Judiciário. Tratamento injustificadamente mais gravoso para esses servidores. Violação à isonomia. Ação direta a que se julga procedente. (ADI 4900, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 11/02/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-073 DIVULG 17-04-2015 PUBLIC 20-04-2015).

Com relação aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado e do Município aplica-se o teto remuneratório do Poder Judiciário, em razão do princípio da simetria cumulado com o §3º art. 73 da Constituição Federal:

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. [...] 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 (BRASIL, 1988).

Quanto aos servidores dos Tribunais de Contas, em que pese não haver tratamento constitucional específico, o art. 73, da Constituição Federal, (à semelhança do previsto na Constituição Estadual), prescreveu que os Ministros do Tribunal de Contas da União possuem as mesmas características funcionais dos Ministros do STJ. Isso significa que deve haver simetria entre a recomendação em nível federal e as relações entre o Judiciário e Tribunais de Contas dos outros entes federativos.

Estando, portanto, o Tribunal de Contas da União alinhado ao Poder Judiciário Federal, o mesmo raciocínio deve ser aplicado aos servidores dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, sendo eles alinhados ao subsídio do desembargador.

Esta foi a tese de um recente julgado do Superior Tribunal de Justiça, que definiu que o teto salarial dos servidores dos Tribunais de Contas deve seguir os valores aplicados aos servidores do Poder Judiciário:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. REMUNERAÇÃO DE SERVIDOR DE TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. SUBMISSÃO AO TETO REMUNERATÓRIO DO PODER JUDICIÁRIO. LEI ESTADUAL 13.463/2004. INAPLICABILIDADE. 1. Cuida-se de Mandado de Segurança impetrado pelos servidores públicos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará com objetivo de afastar ato ilegal e abusivo do Presidente daquela Corte, que reduziu a remuneração dos autores, em atenção ao subteto remuneratório instituído pela Lei Estadual 13.463/2004, que fixou como limite máximo o subsídio dos Deputados Estaduais e não mais o limite remuneratório dos Conselheiros da Corte de Contas. 2. Da leitura do art. 37, XI, da Constituição Federal, depreende-se que a configuração atribuída pelo Constituinte Derivado ao texto do art. 37, através da Emenda 41/2003, revela que a situação dos membros dos Tribunais de Contas estaduais não foi tratada de maneira expressa, dentre as regras remuneratórias dos agentes públicos. 3. Efetivamente, diante de tal omissão, o legislador cearense entendeu por fixar para os servidores do TCE/CE, teto remuneratório equivalente ao subsídio dos Deputados Estaduais. 4. Deveras, ainda que possa o Estado fixar teto remuneratório próprio, inclusive inferior ao previsto no art. 37, XI, da Carta Magna, pois, inexistente direito adquirido a regime jurídico, o que se discute é a impossibilidade de redução de vencimentos abaixo do devido aos Conselheiros do Tribunal de Contas Estadual. 5. É certo que, na esfera federal, o art. 73, § 3º, da Carta Política explicitamente previu que "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". 6. Portanto, estando o Tribunal de Contas da União atrelado aos referenciais do Poder Judiciário Federal, aplicável o mesmo raciocínio aos servidores dos Tribunais de Contas estaduais. 7. A jurisprudência do STJ orienta-se no sentido de que, para os servidores dos Tribunais de Contas Estaduais, incide o teto remuneratório constitucional aplicável ao Poder Judiciário - limitado a 90,25% do subsídio dos Ministros do STF. Precedente: AgRg no RMS 28.120/CE, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 18/6/2014, DJe 7/8/2014). 8. Entendimento que não implica a declaração de inconstitucionalidade da

norma prevista no art. 2º da Lei Estadual 13.463/2004, genericamente considerada, mas apenas a sua inaplicabilidade à hipótese em exame, em função do princípio da irredutibilidade de vencimentos. 9. Recurso Ordinário provido. (RMS 38.035/CE, Relator: Min. HERMAN BENJAMIN, 2ª Turma, julgado em 02/02/2016).

Assim, verifica-se que apesar dos diversos posicionamentos quanto ao tema, a construção lógica de alinhamento ao teto remuneratório do Judiciário deve ser aplicada aos Tribunais de Contas compreendendo Conselheiros e servidores em atenção ao princípio da simetria e isonomia.

Em resumo, a remuneração dos servidores da Administração Direta, Autárquica e Fundacional possuem um limite geral não podendo exceder ao subsídio mensal do Ministro do Supremo Tribunal Federal.

No âmbito da União a remuneração dos servidores federais está vinculada ao subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal e no âmbito dos Municípios a remuneração dos servidores municipais está vinculada ao subsídio do Prefeito.

Já, no âmbito Estadual e Distrital, para definição do teto remuneratório utiliza-se a divisão entre os Poderes:

- servidores do Poder Executivo: aplica-se como limite o subsídio mensal do Governador;
- servidores do Poder Legislativo: aplica-se como limite o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais;
- servidores do Poder Judiciário, membros do Ministério Público, Procuradores e Defensores Públicos, aplica-se como limite o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a 90,25% do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Por conseguinte, para elucidar os tetos e subtetos dispostos na norma constitucional, elaboramos um quadro para melhor visualização:

Quadro 2 – Teto Remuneratório Constitucional

Teto Geral	Subsídio do Ministro do STF	
Subtetos	União	Subsídio do Ministro do STF

	Estados e Distrito Federal	Servidores do Executivo	Subsídio do Governador
		Servidores do Legislativo	Subsídio do Deputado Estadual e Distrital
		Servidores do Judiciário, Membros do Ministério Público, Procuradores e Defensores Públicos	Subsídio do Desembargador do Tribunal de Justiça
	Município	Prefeito	

Fonte: elaborado pelo autor

Assim, por meio do quadro disposto acima, observamos a compilação das disposições existentes no que tange aos tetos remuneratórios dos servidores públicos; o que origina posicionamentos divergentes quanto ao tema, ocasionando insegurança jurídica.

No entanto, apesar do cenário elencado onde a situação dos servidores dos Tribunais de Contas quanto ao teto remuneratório não é tratada expressamente no dispositivo constitucional; por meio do princípio da simetria, do princípio da isonomia e da vedação ao duplo teto, se faz possível que os tetos remuneratórios dos servidores públicos dos Tribunais de Contas juntamente com seus Conselheiros sejam alinhados ao Poder Judiciário.

4 ESTUDO DE CAMPO

O presente capítulo busca apresentar uma visão geral da aplicação do teto remuneratório nos Tribunais de Contas da Federação, ou seja, objetiva mostrar a prática realizada atualmente nas Cortes de Contas.

Será possível visualizar qual a posição majoritária aplicada nos Tribunais de Contas, bem como os casos de posicionamentos minoritários quanto ao tema para fins de comparação.

Outrossim, abordaremos, em apertada síntese, a dificuldade encontrada nesse estudo de campo.

Por conseguinte, finalizaremos o capítulo com foco no Tribunal de Contas do Município de São Paulo apresentando seu cenário atual e eventuais abordagens quanto à celeuma.

4.1 Resultados

A pesquisa realizada teve sua delimitação nos Tribunais de Contas existentes na Federação, quais sejam: 01 (um) Tribunal de Contas da União, 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas do Estado (Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins), 01 (um) Tribunal de Contas do Distrito Federal, 03 (três) Tribunais de Contas dos Municípios (Pará, Goiás e Bahia) e 02 (dois) Tribunais de Contas do Município (São Paulo e Rio de Janeiro).

Fora encaminhada consulta por meio eletrônico, bem como foram pesquisados os sítios eletrônicos e legislações dos 33 (trinta e três) Tribunais de Contas da Federação. Nesse sentido, entendemos que as informações obtidas na pesquisa em questão serão de suma importância para verificação do entendimento majoritário dos Tribunais de Contas da Federação quanto ao tema deste estudo.

Assim, tendo como foco o teto remuneratório dos servidores públicos de cada Corte de Contas da Federação, a presente pesquisa originou os resultados elencados a seguir:

❖ Tribunal de Contas da União

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros e servidores: Judiciário Federal

Fundamento: art. 37, XI da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Fonte: pesquisa site.

❖ **Tribunal de Contas do Estado do Acre**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: sem informações

❖ **Tribunal de Contas do Estado de Alagoas**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros: Judiciário Estadual e servidores: Executivo Estadual

Fundamento: art. 68 da Lei nº 5.604, de 20 de janeiro de 1994 (ALAGOAS, 1994) e art. 1º da Emenda Constitucional nº 12/95 à Constituição do Estado do Alagoas (ALAGOAS, 1995).

Fonte: pesquisa site.

❖ **Tribunal de Contas do Estado do Amapá**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: sem informação

❖ **Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: sem informações – consta na consulta que não podem responder

❖ **Tribunal de Contas do Estado da Bahia**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros e servidores: Judiciário Estadual

Fundamento: Lei nº 13.192, de 06 de novembro de 2014 (BAHIA, 2014) e art. 34, § 5º, da Constituição do Estado da Bahia. (BAHIA, 1989).

Fonte: pesquisa site.

❖ **Tribunal de Contas do Estado do Ceará**

Categoria: conselheiro e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros: Judiciário Estadual e servidores: Legislativo Estadual

Fundamento: art. 71, §5º da Constituição do Estado do Ceará e art.154, inciso IX da Constituição do Estado do Ceará (CEARÁ, 1989) cumulada com a Lei nº 15.749, de 29 de dezembro de 2014 (CEARÁ, 2014).

Fonte: pesquisa site.

❖ **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros: Judiciário Estadual e servidores: Executivo

Fundamento: art. 37, §12º da Constituição Federal.

Fonte: consulta realizada via e-mail ao Coordenador da Ouvidoria.

❖ **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros e servidores: Judiciário Estadual

Fundamento: art. 39 da Lei Complementar Estadual 621 de 08/03/2012 e art. 37, inciso XI da Constituição Federal.

Fonte: consulta realizada via e-mail ao Coordenador da Ouvidoria.

❖ **Tribunal de Contas do Estado de Goiás**

Categoria: conselheiro e servidores

Teto Remuneratório: conselheiro e servidores: Judiciário Estadual

Fundamento: art. 28, § 4 da Constituição do Estado de Goiás.

Fonte: consulta realizada via e-mail ao Coordenador da Ouvidoria, demanda nº 29/2018 - Elaine Gonçalves Moraes.

❖ **Tribunal de Contas do Estado do Maranhão**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: sem informações

❖ **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros e servidores: Judiciário Estadual

Fundamento: art. 50 e art. 145, §4º da Constituição do Estado de Mato Grosso (MATO GROSSO, 1989).

Fonte: pesquisa site.

❖ **Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: sem informações - informado na consulta que não poderiam responder

❖ **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros e servidores: Judiciário Estadual

Fundamento: art. 24, §1º da Constituição do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 1989).

Fonte: pesquisa site.

❖ **Tribunal de Contas do Estado do Pará**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros e servidores: Judiciário Estadual

Fundamentos: Resolução nº 18.452 do Tribunal de Contas do Pará.

Fonte: consulta realizada via e-mail ao Coordenador da Ouvidoria – Expediente nº 2018/40433-9 - Parecer 93/2018.

❖ **Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros e servidores: Judiciário Estadual

Fundamento: art. 9º, §5º e art.15º da Lei nº 8.290, de 11/07/2007 (PARAÍBA, 2007).

Fonte: pesquisa site.

❖ **Tribunal de Contas do Estado do Paraná**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros e servidores: Judiciário Estadual

Fundamentos: Art. 77, §3º da Constituição do Estado do Paraná e art. 176 da Lei nº 113/2005.

Fonte: consulta realizada via e-mail ao Coordenador da Ouvidoria, protocolo nº 12026-1/18.

❖ **Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**

Categoria: conselheiro e servidores

Teto Remuneratório: conselheiro e servidores: Judiciário Estadual

Fundamento: Emenda Constitucional nº 35 à Constituição do Estado de Pernambuco, de 29 de maio de 2013.

Fonte: consulta realizada via e-mail ao Coordenador da Ouvidoria, demanda nº 24.280.

❖ **Tribunal de Contas do Estado do Piauí**

Categoria: conselheiro e servidores Auditor substituto do Conselheiro, Procurador de Contas e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros no Judiciário Estadual e servidores: não há legislação estadual; no entanto, a remuneração é inferior aos tetos estaduais do Legislativo (R\$ 25.322,25) ou do Judiciário (R\$ 30.471,10); podendo-se considerar como teto atual o Legislativo Estadual.

Fundamentação: art. 88 e art. 147 da Constituição do Estado do Piauí, STJ - RMS 30878/CE, Rel. Ministro Felix Fischer. Quinta turma, julgado em 20/04/2010, Dje 02/08/2010; e, Lei nº 6.963/2017, Tabela I.

Fonte: consulta Ouvidoria - protocolo 003917/2018.

❖ **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**

Categoria: conselheiro e servidores

Teto Remuneratório: sem informações

Fonte: obtivemos a informação em consulta realizada, de que não há autorização para responder a demanda em questão (protocolo 183.012.286.820) – processo encerrado sem resposta por Denise de Bona Rossi.

❖ **Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros e servidores: Judiciário Estadual

Fundamentos: art. 26, XI da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.

Fonte: consulta realizada via e-mail ao Coordenador da Ouvidoria.

❖ **Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do SUL**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros e servidores: Judiciário Estadual.

Fundamentação: art. 33, §7º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Fonte: pesquisa site.

❖ **Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros e servidores: Judiciário Estadual.

Fundamentos: art. 48 §4º e art. 20 A da Constituição do Estado de Rondônia (RONDÔNIA, 1989) e Parecer Prévio nº 14/2015 – PLENO (RONDONIA, 2015).

Fonte: pesquisa site.

❖ **Tribunal de Contas do Estado de Roraima**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros e servidores: Judiciário Estadual.

Fundamento: art. 20-D da Constituição Estadual de Roraima (RORAIMA, 1991).

Fonte: pesquisa site.

❖ **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros e servidores: Judiciário Estadual.

Fundamento: art. 2º da Emenda Constitucional Estadual nº 68/13.

Fonte: consulta realizada sobre o Protocolo de comunicação nº 156/18 – Ouvidoria.

❖ **Tribunal de Contas Estadual de São Paulo**

Categoria: conselheiro e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros e servidores: equiparado ao Poder Judiciário Estadual.

Fundamento: Emenda Constitucional nº 41 de 19/12/2003 (BRASIL, 1988).

Fonte: pesquisa site.

❖ **Tribunal de Contas Estadual de Sergipe**

Categoria: conselheiro e servidores

Teto Remuneratório: sem informações

❖ **Tribunal de Contas do Estado de Tocantins**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros ao Judiciário Estadual e servidores equiparados ao Poder Executivo Estadual.

Fundamento: art. 9, XI e XII da Constituição Estadual de Tocantins (TOCANTINS, 1989).

Fonte: pesquisa site.

❖ **Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: sem informações

❖ **Tribunal de Contas dos Municípios do Pará**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: sem informações

❖ **Tribunal de Contas do Município de Goiás**

Categoria: conselheiro e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros e servidores: equiparado ao Poder Judiciário Estadual.

Fundamento: teto equivalente ao subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

Fonte: consulta.

❖ **Tribunal de Contas do Município de São Paulo**

Categoria: conselheiros e servidores

Teto Remuneratório: conselheiros: Judiciário Estadual e servidores: Executivo Estadual

Fundamentação: art. 151, § único art. 31, § 3º da Constituição do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 1989) e consulta ao sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (SÃO PAULO, 2018).

Fonte: pesquisa site.

❖ **Tribunal de Contas do Município de Rio de Janeiro**

Categoria: conselheiro e servidores

Teto Remuneratório: sem informações

Para melhor apresentação dos resultados, elaboramos um quadro consolidando o alinhamento dos tetos remuneratórios dos servidores dos Tribunais de Contas:

Quadro 3 – Consolidado de Tetos Remuneratórios

Tribunais de Contas	Tetos Remuneratórios dos Servidores
TCU	Conselheiro e Servidor no Judiciário Federal
TCE do Acre	sem informações
TCE de Alagoas	Conselheiro no Judiciário Estadual e Servidor no Executivo Estadual
TCE do Amapá	sem informações
TCE do Amazonas	sem informações
TCE da Bahia	Conselheiro e Servidor no Judiciário Estadual

TCE do Ceará	Conselheiro no Judiciário Estadual e Servidor no Legislativo Estadual
TCE do Distrito Federal	Conselheiro no Judiciário Estadual e Servidor no Executivo Estadual
TCE do Espírito Santo	Conselheiro e Servidor no Judiciário Estadual
TCE de Goiás	Conselheiro e Servidor no Judiciário Estadual
TCE do Maranhão	sem informações
TCE do Mato Grosso	Conselheiro e Servidor no Judiciário Estadual
TCE do Mato Grosso do Sul	sem informações
TCE de Minas Gerais	Conselheiro e Servidor no Judiciário Estadual
TCE do Pará	Conselheiro e Servidor no Judiciário Estadual
TCE da Paraíba	Conselheiro e Servidor no Judiciário Estadual
TCE do Paraná	Conselheiro e Servidor no Judiciário Estadual
TCE de Pernambuco	Conselheiro e Servidor no Judiciário Estadual
TCE do Piauí	Conselheiro no Judiciário Estadual e Servidor no Legislativo Estadual
TCE do Rio de Janeiro	sem informações
TCE do Rio Grande do Norte	Conselheiro e Servidor no Judiciário Estadual
TCE do Rio Grande do Sul	Conselheiro e Servidor no Judiciário Estadual
TCE de Rondônia	Conselheiro e Servidor no Judiciário Estadual
TCE de Roraima	Conselheiro e Servidor no Judiciário Estadual
TCE de Santa Catarina	Conselheiro e Servidor no Judiciário Estadual
TCE de São Paulo	Conselheiro e Servidor no Judiciário Estadual
Tribunais de Contas	Tetos Remuneratórios dos Servidores
TCE de Sergipe	sem informações
TCE de Tocantins	Conselheiro Judiciário Estadual e Servidor no Executivo Estadual
TCM dos Municípios da Bahia	sem informações
TCM dos Municípios do Pará	sem informações
TCM dos Municípios de Goiás	Conselheiro e Servidor no Judiciário Estadual
TCM de São Paulo	Conselheiro Judiciário Estadual e Servidor no Executivo Municipal

TCM do Rio de Janeiro	sem informações
-----------------------	-----------------

Fonte: elaborado pelo autor

Através do quadro elencado acima podemos verificar os dados pesquisados de forma sintética, observando-se, preliminarmente, que a maioria dos tetos remuneratórios dos servidores dos Tribunais de Contas da Federação estão alinhados ao Poder Judiciário da respectiva esfera.

Portanto, o posicionamento majoritário presente atualmente nas Cortes de Contas da Federação é de que a limitação do teto remuneratório de seus servidores deva ser alinhada ao Poder Judiciário.

Sequencialmente, analisaremos os pormenores de tal cenário, observando a prática realizada da legislação vigente em detrimento da omissão legislativa relacionada aos tetos remuneratórios dos servidores das Cortes de Contas da Federação.

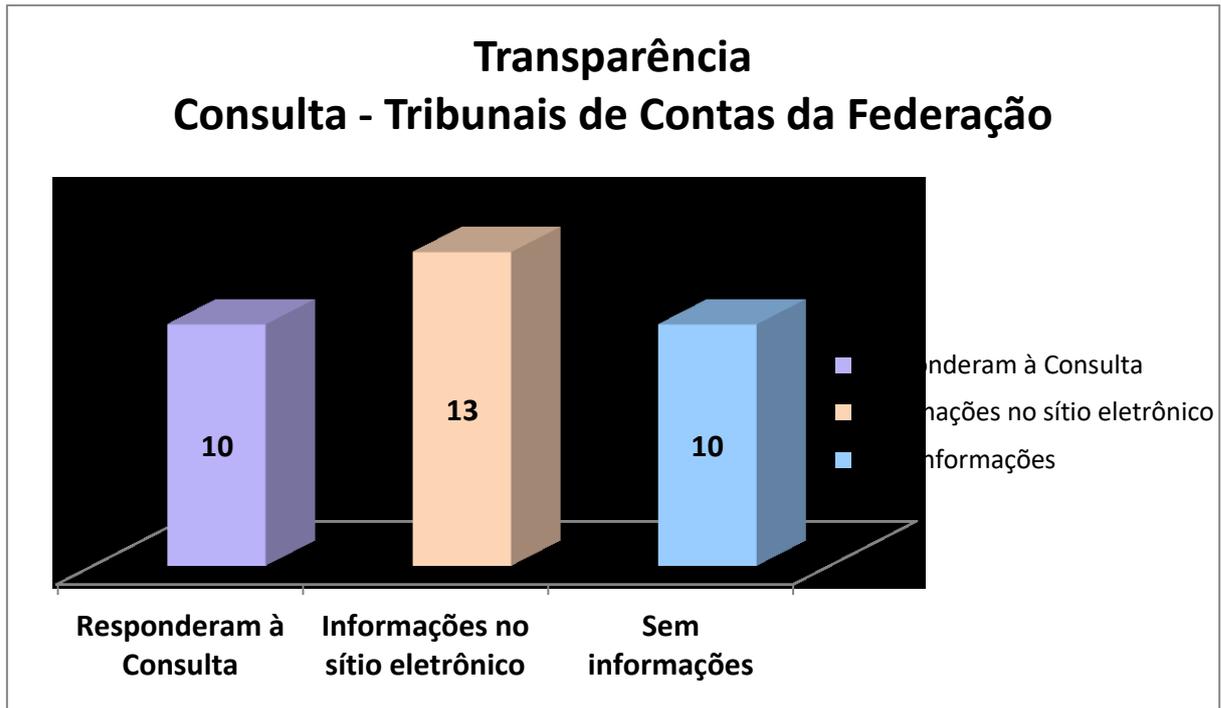
4.2 Discussões

A pesquisa apresentada nos possibilita visualizar um cenário geral quanto ao teto remuneratório constitucional das Cortes de Contas da Federação para fins de comparação e verificação de posicionamento majoritário.

No entanto, preliminarmente, se faz necessário mencionar que alguns tribunais nos enviaram respostas de forma objetiva demonstrando transparência em seus posicionamentos, outros solicitaram que fosse realizada pesquisa no sítio eletrônico da instituição; todavia, alguns informaram que não poderiam responder ou, ainda, não se manifestaram; tampouco disponibilizaram informações atinentes ao tema em seu sítio eletrônico.

Nesse sentido, no gráfico a seguir, conseguimos ter uma visão geral da transparência nas Cortes de Contas da Federação com relação à consulta realizada, sendo importante observar que apenas 10 (dez) dos 33 (trinta e três) Tribunais de Contas responderam à consulta.

Gráfico 1 – Transparência: Consulta – Tribunais de Contas da Federação



Verifica-se no gráfico acima, que não obtivemos dados sobre o tema por parte de 10 (dez) Cortes de Contas, seja em resposta à consulta realizada, seja em pesquisa no sítio eletrônico do respectivo Tribunal.

Sobre essa questão, observa-se que se faz necessária uma maior transparência com relação aos posicionamentos dos Tribunais de Contas quanto ao presente tema, assim como melhoria da comunicação entre cidadão e Corte de Contas em prol do interesse público.

Todavia, necessário destacar a excelência de atendimento do Tribunal de Contas do Estado do Piauí e do Tribunal de Contas do Estado Rio Grande do Norte, os quais entraram em contato com o grupo por e-mail e por telefone, enviando fundamentação e respondendo prontamente à consulta realizada.

Por conseguinte, ultrapassadas as observações preliminares, adentraremos à pesquisa proposta.

Como observamos, a omissão constitucional quanto ao teto remuneratório dos servidores dos Tribunais de Contas origina diversos posicionamentos quando da interpretação da lei, ocasionando insegurança jurídica no que tange aos tetos remuneratórios e subtetos existentes.

Ressalta-se, todavia, que no teto remuneratório dos membros do Ministério Público, Procuradores e Defensores Públicos não há tal celeuma, eis que são equiparados ao teto remuneratório do Judiciário, conforme disposição constitucional.

Ademais, observamos que há um aspecto que pode confundir o enquadramento do teto remuneratório dos Tribunais de Contas, qual seja, a não uniformidade da doutrina sobre a natureza jurídica dos Tribunais de Contas.

Há quem defenda que estes órgãos são auxiliares na missão constitucional de realizar a fiscalização das contas públicas no seu aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e eficiência das contas (sendo, portanto, do Legislativo); há, ainda, aqueles que os consideram vinculados às esferas em que atuam (sendo, portanto, do Executivo); outros entendem que os Tribunais de Contas se assemelham ao Poder Judiciário devido suas atribuições e competências; e, por fim, há aqueles que os reconhecem como órgãos independentes, desvinculados da estrutura de quaisquer Poderes do Estado; sendo esta a posição majoritária.

No entanto, importante mencionar que a natureza dos Tribunais de Contas não pode ser confundida com a função que lhe é atribuída, sendo estas questões desagregadas; ou seja, o Tribunal de Contas tem sua natureza como instituição autônoma com a função de fiscalizar os Três Poderes, não sendo subordinado a nenhum deles.

Superada a questão da natureza dos Tribunais de Contas, obtivemos o cenário abaixo quanto à aplicação do teto remuneratório da Corte de Contas.

Tal cenário será apresentado por grupos, levando em consideração as suas peculiaridades.

❖ Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União possui o teto remuneratório de seus Conselheiros e servidores alinhados ao teto do Poder Judiciário; não havendo disposição e nem interpretação contrária nesse sentido.

Importante observar que o Tribunal de Contas da União é o padrão a qual simetricamente as demais Cortes de Contas devem equiparar-se, conforme estabelece o artigo 75 da Constituição 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 (BRASIL, 1988).

❖ **Tribunal de Contas do Estado e Distrito Federal**

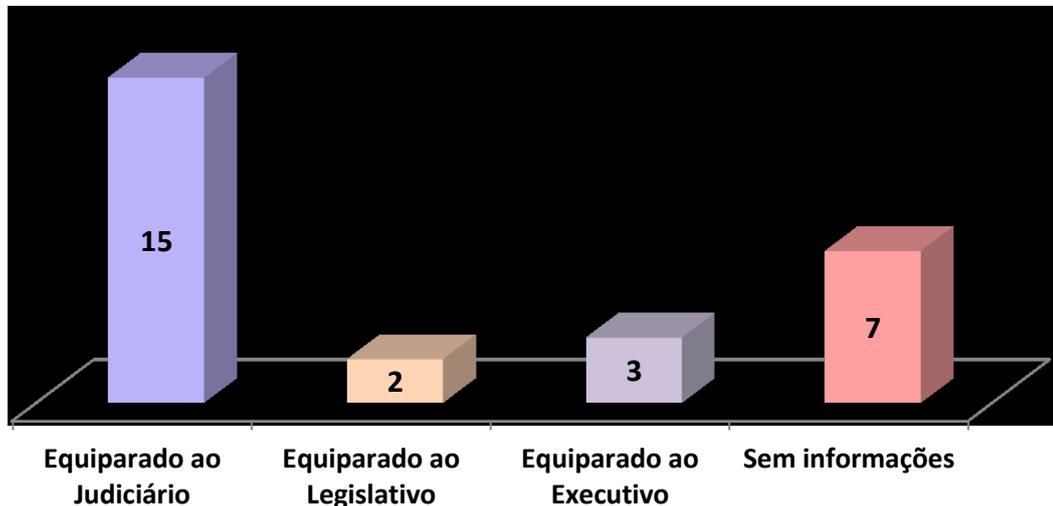
No Brasil existem 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas do Estado (Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins) e 01 (um) Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Dos elencados, não foi possível coletar dados dos seguintes tribunais: Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Sergipe, eis que não responderam à consulta, tampouco restam apresentadas informações em seu sítio eletrônico.

No próximo gráfico, de acordo com os dados coletados, conseguimos visualizar como são alinhados os tetos remuneratórios dos servidores dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, ou seja, se os referidos estão equiparados em sua maioria ao teto remuneratório do Judiciário, Legislativo ou Executivo.

Gráfico 2 – Tetos Remuneratórios dos servidores dos Tribunais de Contas do Estado e do Distrito Federal

Tetos Remuneratórios dos servidores dos Tribunais de Contas do Estado e do Distrito Federal



Fonte: elaborado pelo autor

Como observamos no gráfico acima, dos 27 (vinte e sete) Tribunais de Contas do Estado e Distrito Federal que disponibilizaram dados e/ou responderam à consulta realizada, 15 (quinze) possuem a limitação do teto remuneratório do Poder Judiciário Estadual aplicado a seus servidores públicos.

Nesta seara, verificamos uma posição majoritária quanto à aplicação do teto do Poder Judiciário, observando-se a existência de simetria quanto à Corte de Contas da União.

No entanto, observam-se também casos de equiparação do teto remuneratório dos servidores dos Tribunais de Contas aos Poderes Executivo (Distrito Federal, Alagoas e Tocantins) e Legislativo (Piauí e Ceará), o que reconfirma a insegurança jurídica existente ante a omissão constitucional.

Importante mencionar que, com relação ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, existem casos judicializados onde o Tribunal de Justiça e o Superior Tribunal de Justiça determinaram a adoção de teto diferenciado, ou seja, determinaram que o teto do servidor fosse alinhado no subteto dos servidores do Poder Judiciário local, limitado ao subsídio de Desembargador do Tribunal de Justiça.

❖ Tribunal de Contas Municipal e Tribunal de Contas dos Municípios

No Brasil, possuímos apenas 2 (dois) Tribunais de Contas Municipais, sendo o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Esclarece-se que ambos haviam sido criados anteriormente à introdução da vedação constitucional elencada no §4º do art. 31 da Carta Magna.

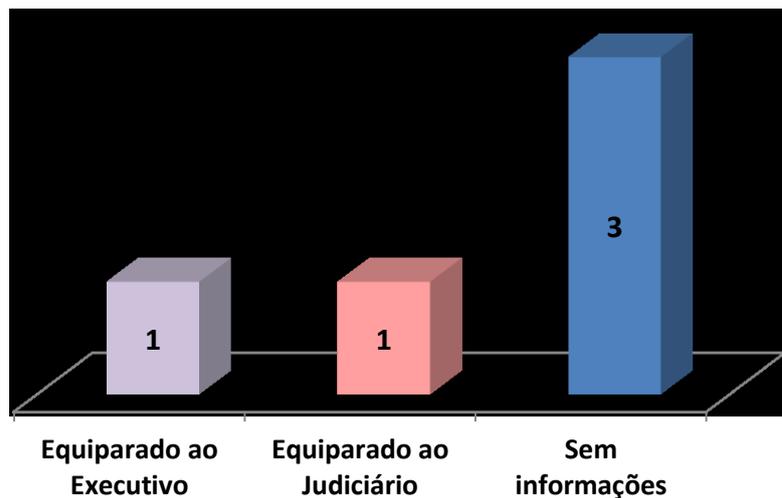
No que se refere aos Tribunais de Contas dos Municípios, possuímos na Federação 3 (três) tribunais, quais sejam, Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, Tribunal de Contas dos Municípios do Pará e Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, os quais são os responsáveis pela fiscalização dos municípios de seus respectivos Estados.

De acordo com os dados coletados, o gráfico a seguir nos mostra como são alinhados os tetos remuneratórios dos servidores dos Tribunais de Contas Municipais e dos Municípios, ou seja, se os referidos estão equiparados em sua maioria ao teto remuneratório do Judiciário, Legislativo ou Executivo.

No entanto, importante consignar que, o comparativo dos tetos remuneratórios dos servidores públicos das Cortes de Contas Municipais e dos Municípios resta prejudicado, uma vez que foram localizadas apenas informações atinentes ao tema de 2 (dois) Tribunais de Contas, quais sejam, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, conforme gráfico a seguir disposto.

Gráfico 3 – Tetos Remuneratórios dos servidores dos Tribunais de Contas do Município e dos Tribunais de Contas dos Municípios

Tetos Remuneratórios dos servidores do Tribunal de Contas do Município e dos Tribunais de Contas dos Municípios



Fonte: elaborado pelo autor

Como observado no gráfico acima, verificamos que o Tribunal de Contas do Município de São Paulo possui teto remuneratório de seus Conselheiros alinhados ao Poder Judiciário e o teto remuneratório de seus servidores alinhados ao Poder Executivo correspondente, qual seja, o teto do subsídio mensal do Prefeito.

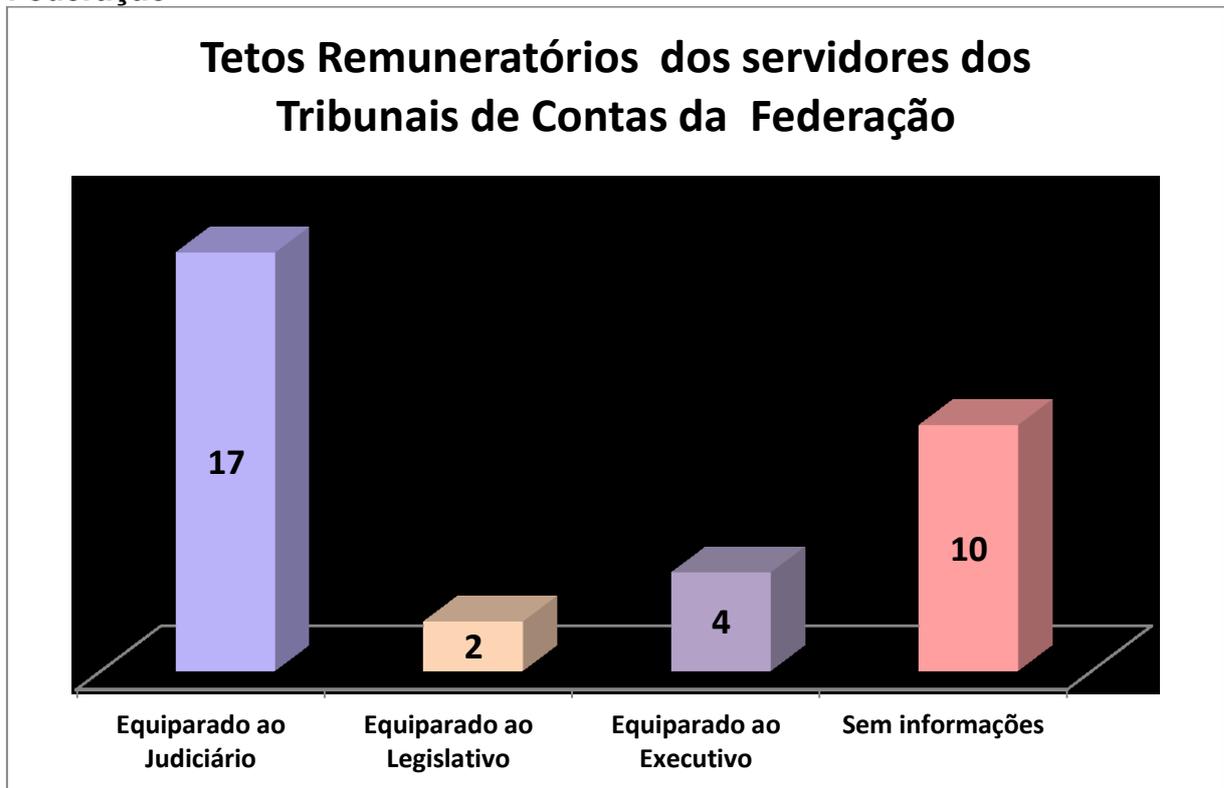
Assim, é possível constatar a existência de duplo teto remuneratório em uma mesma instituição, verificando-se posicionamento diverso da simetria da Corte de Contas da União.

Outrossim, verifica-se que o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás possui a limitação do teto remuneratório de seus servidores atinentes ao Judiciário Estadual, qual seja, equiparado ao subsídio dos Desembargadores de Justiça, caso este que elenca a diversidade de posicionamentos existentes.

❖ Cenário Geral das Cortes de Contas da Federação

Com a finalidade de visualizarmos o posicionamento majoritário referente aos tetos remuneratórios dos Tribunais de Contas da Federação, segue abaixo gráfico geral.

Gráfico 4 – Tetos Remuneratórios dos servidores dos Tribunais de Contas da Federação



Fonte: elaborado pelo autor

Como observamos no gráfico acima, dos 33 (trinta e três) Tribunais de Contas que disponibilizaram informações e/ou responderam a consulta, 17 (dezessete) possuem a limitação do teto remuneratório do Poder Judiciário aplicado a seus servidores.

E apenas 6 (seis) possuem equiparação de teto remuneratório de seus servidores aos Poderes Executivo ou Legislativo.

Outrossim, esclarece-se que não há divergência no alinhamento dos tetos dos Conselheiros de Contas, uma vez que existe disposição constitucional que os equipara simetricamente ao teto do Poder Judiciário:

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.

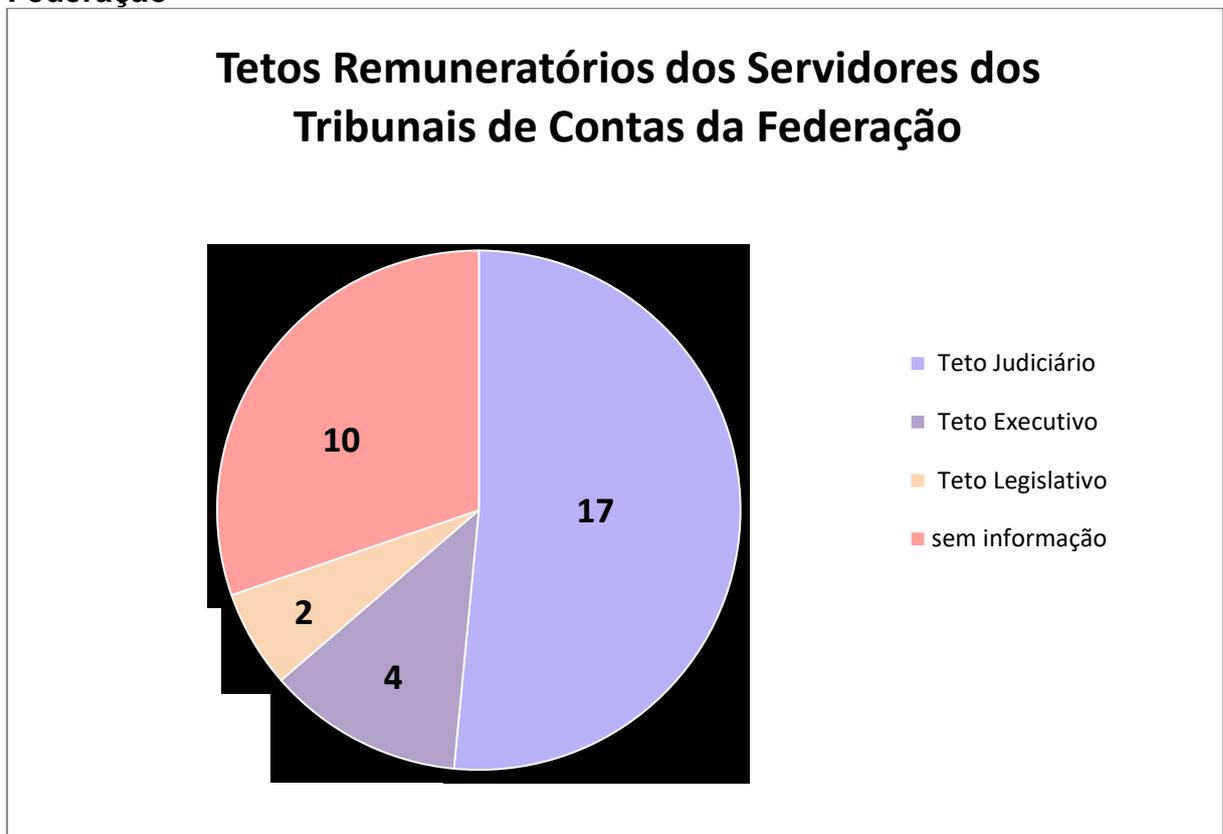
[...]

§ 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 (BRASIL, 1988).

Assim, não há discussão quanto ao teto remuneratório dos Conselheiros dos Tribunais de Contas. No entanto, não é o que ocorre com os servidores das Cortes de Contas, eis que fora constatada a existência de diversos posicionamentos.

Nesse sentido, apresentamos na sequência, gráfico referente à equiparação dos tetos remuneratórios dos servidores públicos dos Tribunais de Contas da Federação, o qual demonstra a celeuma existente em detrimento da diversidade de posicionamentos quanto ao assunto do trabalho em questão, ante a omissão da legislação.

Gráfico 5 – Tetos Remuneratórios dos servidores dos Tribunais de Contas da Federação



Fonte: elaborado pelo autor

Conforme visualizado no gráfico anteriormente apresentado, verificamos a existência, a princípio, de apenas 6 (seis) Tribunais de Contas dos quais o teto remuneratório de seus servidores não estão alinhados ao teto remuneratório do Poder Judiciário.

Outrossim, importante consignar que nestes citados 6 (seis) Tribunais de Contas verifica-se a existência de dois tetos em uma mesma instituição, uma vez que a equiparação do teto remuneratório dos Conselheiros ocorre face ao Judiciário.

Ressalta-se que o chamado duplo teto também é matéria controversa, há jurisprudências favoráveis, bem como desfavoráveis à questão. As desfavoráveis dispõem sobre violação da isonomia, alegando que não se deve existir tetos remuneratórios diferentes dentre de um mesmo Poder, ou ainda, dentro de um mesmo órgão. As favoráveis alegam que a própria Carta Magna já elencou casos excepcionais quanto ao teto remuneratório.

Todavia, ante a complexidade do tema, verificamos uma posição majoritária quanto à aplicação do teto do Poder Judiciário nos Tribunais de Contas da Federação, observando-se assim a existência de simetria quanto a Corte de Contas da União, a qual entendemos que deveria ser aplicada à totalidade dos Tribunais de Contas da Federação.

Por fim, importante destacar que no presente estudo, estamos tratando da situação remuneratória de uma relevante instituição, a qual preza pela regular aplicação dos recursos para atendimento integral do interesse público; e, que, portanto, os dispositivos a lhe serem aplicados devem contemplar tal função institucional.

4.3 Aplicação do teto remuneratório aos servidores do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

A Corte de Contas do Município de São Paulo foi criada pela Lei Municipal nº 7.213, de 20 de novembro de 1968, para atuar no controle externo do Município em conjunto com a Câmara Municipal.

A legislação municipal apresenta dispositivos atinentes ao Tribunal de Contas, citaremos preliminarmente disposição constante no art. 49 da Lei Orgânica do Município de São Paulo:

O Tribunal de Contas, órgão de auxílio da Câmara Municipal, integrado por 5 (cinco) conselheiros, tem sede no Município de São Paulo e quadro próprio de pessoal, exercendo as atribuições previstas na Constituição da República, no que couber, e, nesta Lei, em todo o Município (SÃO PAULO, 1990).

No trecho acima, observamos a presença da simetria no que se refere à realização das atribuições do Tribunal de Contas previstas na Carta Magna.

Outrossim, também observamos simetria na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, de 25 de novembro de 1980, quando refere-se ao Tribunal de Contas: “reger-se-á pelas normas constitucionais federais e estaduais, pela presente lei, pela legislação municipal pertinente e por seu Regimento Interno” (SÃO PAULO, 1980).

No entanto, a Lei Municipal nº 9.167, de 03 de dezembro de 1980, destoa da simetria, eis que dispõe em seu artigo 70: “Aos servidores do Tribunal de Contas do Município de São Paulo aplica-se a legislação estabelecida para os servidores da Câmara Municipal de São Paulo [...]” (SÃO PAULO, 1980); assim, verifica-se que a simetria que vinha se apresentando na legislação municipal, não mais restava presente.

Nesse último trecho, os servidores dos Tribunais de Contas são enquadrados como Poder Legislativo Municipal; e, portanto, estariam alinhados ao teto remuneratório do Poder Legislativo.

Outrossim, há também quem diga que os servidores do Tribunal de Contas do Município de São Paulo devem ter seu teto remuneratório alinhado ao teto remuneratório do Prefeito (Executivo), uma vez que o mencionado tribunal se localiza na esfera municipal.

Todavia, nesses dois cenários, verifica-se a existência do duplo teto, que ocorre quando em uma mesma instituição existe a aplicação de tetos remuneratórios diferentes, como no caso do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, onde os conselheiros estão alinhados com o Poder Judiciário e seus servidores ao Poder Legislativo.

Diversas jurisprudências afirmam que o duplo teto viola o princípio da isonomia ante ao tratamento diferenciado prestado aos servidores das Cortes de Conta, bem como informar que não seria este o padrão constitucional.

Nesse sentido, dispõem que o Tribunal de Contas deva ter seu teto remuneratório equiparado ao Poder Judiciário, por força de simetria constitucional, eis

que os Tribunais de Contas não guardam vínculo de subordinação com o Poder Legislativo, tampouco ao Executivo; sendo similares ao Judiciário.

Nessa toada, apresenta-se o princípio da simetria constitucional, o qual é um princípio federativo que exige uma relação harmônica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal e as Constituições dos Estados e Legislação Municipal:

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 (BRASIL, 1988).

Outrossim, em atenção ao princípio da simetria, SILVA (2014) dispõe:

O art. 11, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal de 1988 dispõe que cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta. Por esse artigo, as Constituições Estaduais devem apresentar perfeita harmonia com o modelo preconizado na Constituição Federal, retratando o consagrado princípio da simetria (SILVA, 2014, p.18).

Assim sendo, recentemente, na data de 08 de junho de 2018, fora promulgada a Emenda Constitucional nº 5 à Constituição do Estado de São Paulo, a qual fora proposta pelo deputado Campos Machado, sendo aprovada com 67 (sessenta e sete) votos a favor.

Tal Emenda Constitucional refere-se à disposição elencada no §12º do art. 37 da Constituição Federal, o qual dá liberdade aos Estados e Distrito Federal para fixar como limite único remuneratório, no âmbito estadual e distrital, o subsídio dos Desembargadores.

A referida emenda confere nova redação ao inciso XII do art. 115 da Constituição do Estado de São Paulo, bem como dá outras providências:

Artigo 1º - Dê-se a seguinte nova redação ao inciso XII do artigo 115 da Constituição do Estado de São Paulo:

“XII - para efeitos do disposto no § 12 do artigo 37 da Constituição Federal, fica fixado como limite único da remuneração, subsídio, proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, no âmbito do Estado de São Paulo e seus municípios, abrangendo os Poderes Judiciário, Legislativos e Executivos, o Ministério Público, a Defensoria Pública e os Tribunais de Contas, o valor do subsídio mensal dos Desembargadores do Tribunal de Justiça deste Estado, não se aplicando o disposto neste inciso aos subsídios dos Deputados Estaduais e Vereadores;” (NR)

Artigo 2º - Para os fins da implantação do limite único estabelecido no inciso XII do artigo 115 da Constituição deste Estado, serão adotados os seguintes

percentuais, a serem aplicados sobre o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado:

I - 71% (setenta e um por cento), nos 12 (doze) meses imediatamente posteriores ao da promulgação desta emenda constitucional;

II - 80% (oitenta por cento), nos 12 (doze) meses subsequentes ao período referido no inciso anterior;

III - 90% (noventa por cento), nos 12 (doze) meses subsequentes ao período referido no inciso anterior;

IV - 100% (cem por cento), a partir do termo final do período previsto no inciso anterior.

Parágrafo único - O escalonamento previsto neste artigo, por força do disposto no inciso XVII do artigo 115 da Constituição Estadual, não se aplica aos servidores e demais agentes públicos que percebam, na data da promulgação desta Emenda, remuneração acima do limite fixado no inciso I do caput.

Artigo 3º - Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação (SÃO PAULO, 1989).

Importante consignar que a mencionada emenda teve o propósito de fortalecer a carreira dos servidores como um todo e evitar a evasão de bons profissionais, além de operacionalizar o princípio da simetria quanto ao teto remuneratório.

Entretanto, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2116917-44.2018.8.26.0000, o texto da emenda citada anteriormente foi alterado com a suspensão da expressão “seus municípios” inserida no inciso XII do artigo 115 da Constituição Estadual de São Paulo.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade em comento foi proposta pela Prefeitura de São Bernardo do Campo com a justificativa que a elevação dos salários dos servidores causará grande impacto no município.

Outrossim, acompanhou tal entendimento o Prefeito de São Paulo, Sr. Bruno Covas, o qual editou uma instrução normativa sobre o assunto:

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 1/2018 - PREF CONSIDERANDO o disposto no artigo 29, inciso V, da Constituição Federal e no artigo 14, inciso VI, da Lei Orgânica do Município de São Paulo; CONSIDERANDO o teor do Decreto nº 52.192, de 18 de março de 2011, que dispõe sobre a aplicação do limite remuneratório constitucional no âmbito da Administração Municipal; CONSIDERANDO a recente aprovação, pela Assembleia Legislativa Estadual, da Proposta de Emenda nº 5, de 2016, à Constituição do Estado de São Paulo, que confere nova redação ao inciso XII do artigo 115 da Constituição do Estado de São Paulo, nos termos do artigo 37, § 12, da Constituição Federal; CONSIDERANDO o imperativo de preservação da segurança jurídica, aliada à necessidade de reforço da autonomia municipal prestigiada pelo artigo 18, "caput", da Constituição Federal, BRUNO COVAS,

Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, expede a seguinte Instrução Normativa: 1- Mesmo com a promulgação de emenda constitucional que altere o teto dos servidores estaduais, o limite remuneratório dos servidores públicos municipais no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional permanece sendo disciplinado pelo Decreto nº 52.192, de 18 de março de 2011 (SÃO PAULO, 2018, p. 1).

Pois bem, observa-se o posicionamento contrário do Poder Executivo com relação à alteração do teto remuneratório realizada pela Emenda Constitucional nº 5, embasando-se no princípio da moralidade, bem como na preservação da autonomia do município.

Assim, neste cenário contemporâneo continua por desenvolver-se a celeuma do teto remuneratório dos servidores do Tribunal de Contas do Município de São Paulo sem uma legislação que padronize a questão para todos os Tribunais de Contas da Federação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio do estudo em questão logramos êxito quanto à concretização de nosso objetivo, qual seja, verificar a aplicação das normas constitucionais referentes aos tetos remuneratórios e aos subtetos existentes, assim como as interpretações constitucionais da matéria.

Outrossim, foi possível analisar a qual teto remuneratório os servidores do Tribunal de Contas do Município de São Paulo deveriam estar alinhados, ante a omissão do texto constitucional.

Assim, passando pelo estudo da natureza dos Tribunais de Contas, estudo das disposições referentes ao teto remuneratório constitucional, pesquisa de campo com as Cortes de Contas da Federação e análise do teto remuneratório dos servidores públicos do Tribunal de Contas do Município de São Paulo foi possível concluir o disposto a seguir.

De fato, há omissão na Constituição quanto ao tema teto remuneratório dos servidores dos Tribunais de Contas, o que causa insegurança jurídica, tendo em vista as diversas interpretações da matéria.

A definição da natureza dos Tribunais de Contas pode, muitas vezes, causar visões equivocadas quanto ao enquadramento do órgão no dispositivo correto para aplicação do teto remuneratório.

Assim, conforme o disposto no referencial teórico, concluiu-se que o Tribunal de Contas é uma instituição autônoma, que não integra nenhum dos poderes.

Sobre o Tribunal de Contas, Buzaid dispõe:

Este novo organismo, a que se outorgou a competência para fiscalizar a execução do orçamento, passou a figurar, com função autônoma, no quadro do sistema constitucional; e, para que fosse independente, não vergando ao peso das contingências políticas, das injunções do Poder Executivo ou das influências dos grupos econômicos, outorgou a lei aos seus membros prerrogativas iguais ou semelhantes às da magistratura. Só assim, cercado de garantias e trabalhando em ambiente sereno, é que essa nova instituição poderia desempenhar satisfatoriamente a tarefa que lhe coube no complexo mecanismo político e administrativo do Estado(BUZOID, 1966).

Portanto, definido o Tribunal de Contas como instituição independente e autônoma, verifica-se que não há na Constituição dispositivo expresso quanto à aplicação do teto remuneratório aos servidores do mencionado órgão.

Nesse sentido, para fins de pesquisa e comparação, verificamos no estudo de campo os posicionamentos dos outros Tribunais de Contas da Federação com relação à aplicação do teto remuneratório aos respectivos servidores públicos, observando-se posicionamento majoritário no sentido de que os tetos remuneratórios dos servidores dos Tribunais de Contas alinhem-se ao teto do Judiciário.

Relatamos ainda, que não foi possível a obtenção de dados referentes a 10 (dez) Tribunais de Contas da Federação, visto que os mesmos infelizmente não se manifestaram acerca do assunto, tampouco disponibilizaram informações em seus sítios eletrônicos; o que foi de encontro ao Princípio da Transparência.

Outrossim, importante atentar-se que os Chefes dos Tribunais de Contas, quais sejam, os Conselheiros e Ministros, por força constitucional possuem seu teto remuneratório alinhado ao Poder Judiciário; nesse sentido, da mesma forma, os servidores dos Tribunais deveriam acompanhar o alinhamento do teto remuneratório ao Poder Judiciário, em atenção a vedação ao duplo teto.

Sugerimos, apesar da celeuma existente, para que tal posicionamento prevaleça na integralidade das Cortes de Contas, tendo em vista o princípio da simetria.

O princípio da simetria federativa preza pela harmonia do ordenamento jurídico em atenção às disposições constitucionais; assim sendo, entende-se que o modelo do Tribunal de Contas da União deve ser aplicado aos demais Tribunais de Contas, sem a existência do duplo teto no mesmo órgão.

Ademais, em atenção à autonomia do órgão, entendemos ser este mais próximo do Poder Judiciário, uma vez que o Tribunal de Contas necessita de autonomia a fim de que possa apreciar as contas públicas com imparcialidade, apontando todas as irregularidades presentes quanto à utilização dos recursos públicos.

Por fim, o grupo entende que o teto dos servidores do Tribunal de Contas do Município de São Paulo deva ser alinhado ao Poder Judiciário, em virtude dos argumentos expostos, bem como da relevância da instituição.

Ressalta-se que a matéria em comento é um assunto deveras complexo que merece aprofundamento do presente trabalho para fins de elaboração de uma proposta de regulamentação para padronização dos tetos remuneratórios dos Tribunais de Contas da Federação.

6 PROPOSTA DE MELHORIA

Com o estudo realizado fora constatada a existência de omissão constitucional acerca da limitação do teto remuneratório atinente aos servidores dos Tribunais de Contas da Federação.

De fato, a Constituição Federal não dispõe de maneira expressa disposição referente ao assunto em questão, originando diversas interpretações relacionadas ao tema (insegurança jurídica).

Outrossim, verificou-se que o Tribunal de Contas é um órgão dotado de independência e autonomia, apesar de tratar-se de órgão de auxílio do Legislativo:

Dentre os avanços propiciados pela Lei Magna de 88, encontram-se a autonomia e a independência, que consolidaram a posição institucional ocupada por esses órgãos na estrutura tripartite de Poderes. Os Tribunais de Contas no Brasil, dotados de independência e autonomia em relação aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, asseguram que o exercício do controle contábil, financeiro, orçamentário e operacional da Administração resguarde, de modo precípua, a realização concreta dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos, o que apenas poderia ser alcançado, por sua própria essência, com a ausência de subordinação hierárquica desses órgãos a qualquer um dos Poderes, sob pena de ameaça à autonomia de suas decisões e, por conseguinte, à legitimação do Estado Democrático de Direito (SIMÕES, 2014, p. 26-27).

Ademais, como órgão de características únicas se manifesta Carlos Ayres Britto sobre o tema:

Daqui se infere que as Casas de Contas se constituem em tribunais de tomo político e administrativo a um só tempo. Político, nos termos da Constituição; administrativo, nos termos da lei. Tal como se dá com a natureza jurídica de toda pessoa estatal federada, nesta precisa dicção constitucional: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição” (art. 18, caput, **negrito à parte**). E salta à razão que se os Tribunais de Contas não ostentassem dimensão política não ficariam habilitados a julgar as contas dos administradores e fiscalizar as unidades administrativas de qualquer dos três Poderes estatais, nos termos da regra insculpida no inciso IV do art. 71 da Carta de Outubro (salvante as contas anualmente prestadas pelo Chefe do Poder Executivo). Sequer receberiam o nome de “Tribunais” e nunca teriam em órgãos e agentes judiciários de proa o seu referencial organizativo-operacional. Muito menos se dotariam de um Ministério Público próprio ou especial (BRITTO, 2002).

No entanto, se faz necessário alinhar as legislações a esta definição, uma vez que ainda existe legislação que dispõe que o Tribunal de Contas faz parte, por exemplo, do Poder Legislativo; como é o caso do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Todavia, em conformidade com diversos autores consultados neste trabalho, o posicionamento majoritário é que o Tribunal de Contas é órgão autônomo e independente.

O que podemos observar é sua grande semelhança com o Poder Judiciário, haja vista o disposto nos artigos 73 e 96, da Constituição Federal, segundo os quais:

Art.73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede do Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96 (BRASIL, 1988).

Art.96. Compete privativamente:

I – aos tribunais:

- a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;
- b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correccional respectiva (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, sua similaridade relaciona-se ao Poder Judiciário.

Outro ponto a consignarmos neste trabalho é a existência de duplo teto em uma mesma instituição, o que não ocorreria se a limitação do teto remuneratório do Chefe do Tribunal de Contas (Conselheiros) fosse aplicado também para seus servidores, em homenagem ainda ao princípio da simetria e isonomia.

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LIMITE REMUNERATÓRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DOS ESTADOS. AUSÊNCIA DE EXPRESSA DISPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL. SILENCIO DO ART. 37, XI DA CF/88 QUE NÃO SE REPUTA ELOQUENTE. CONFORMAÇÃO DAS CORTES DE CONTAS ESTADUAIS AO MODELO FEDERAL. EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS COM OS DESEMBARGADORES DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA. SUJEIÇÃO AO TETO REMUNERATÓRIO ESTIPULADO PARA OS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO. 1. Os Tribunais de Contas não integram e nem se acham subordinados, por qualquer vínculo hierárquico, ao Poder Legislativo. São órgãos autônomos com atribuições definidas diretamente pela Constituição Federal. Precedente: ADI: 4.190, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 11.06.2010. 2. O silêncio do art. 75 da CF/88, quanto ao teto remuneratório a ser observado no âmbito dos Tribunais de Contas estaduais, não se reputa eloquente, no sentido de ter sido conferida imunidade estipendiária. 3. Por força do art. 75 da CF/88, a estruturação dos Tribunais de Contas estaduais deve se conformar ao modelo federal. Aplicam-se, portanto, aos membros os mesmos regimes e garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça, em razão do disposto no art. 73, §3º, da CF. Precedentes: RE 97.858, Néry da Silveira, RTJ 115/763; ADI 396, Maurício Corrêa, DJ de 05.08.05. 4. A sistemática constitucional extraída dos arts. 37, XI; 73, §3º, e 75 da CF impõe sujeição, no âmbito dos Tribunais de

Contas estaduais, do teto remuneratório estipulado para os servidores do Poder Judiciário: 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco décimos por cento) do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. 5. Parecer pelo desprovimento do recurso (BRASIL, 2010).

Dessa forma, considerando a omissão constitucional existente, a autonomia e independência dos Tribunais de Contas, o princípio da simetria e o princípio da isonomia, a semelhança dos Tribunais de Contas com o Poder Judiciário, o estudo de campo realizado, onde o posicionamento majoritário foi de alinhamento ao Poder Judiciário, o posicionamento de diversos autores; e, por fim, a questão da vedação do duplo teto, enfatizando-se a aplicação de teto único para Conselheiros (Chefes dos Tribunais de Contas) e servidores, o grupo entende que se faz necessária uma regulamentação única a fim de que seja padronizado o teto remuneratório dos servidores dos Tribunais de Contas da Federação, especialmente com o teto do Judiciário, com o alinhamento das demais legislações.

Tal medida possibilitará maior clareza e transparência quanto às disposições legais, ante a omissão constitucional existente.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Lei nº 5.604, de 20 de janeiro de 1994. **Diário Oficial [do] Estado de Alagoas**, Maceió, Alagoas, AL, 20 jan. 1994. Disponível em:

<http://tce.al.gov.br/view/documentos/lei_organica_1994.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 12/95. **Diário Oficial [do] Estado de Alagoas**, Maceió, Alagoas, AL, 30 mai. 1995. Disponível em: <https://sapl.al.al.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/71_texto_integral>. Acesso em: 20 mai. 2018.

BAHIA. Lei nº 13.192, de 06 de novembro de 2014. **Diário Oficial [do] Estado da Bahia**, Salvador, Bahia, BA, 06 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13192-de-06-de-novembro-de-2014>>. Acesso em: 13. Mai. 2018.

_____. **Constituição do Estado da Bahia**. Salvador, Bahia, BA, 05 out. 1989. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/lex/a_pdf/constituicao_ba.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2019.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 nov. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 ago. 2018.

_____. Lei nº 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] União, Brasília, Distrito Federal**, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 24 ago. 2018.

_____. Lei nº 15.749, de 29 de dezembro de 2014. **Diário Oficial [do] Estado do Ceará, Fortaleza**, Ceará, CE, 29 dez. 2014. Disponível em: <<https://bela.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/5152-lei-n-15-749-de-29-12-14-d-o-30-12-14>>. Acesso em: 10 Jun. 2018.

_____. Ministério Público Federal. **Parecer nº 4405/RJMB no RE 603.511/ES**, de 07 de outubro de 2010. Procuradoria Geral da República, Brasília, DF, 07 out. 2010. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=389801&ext=.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4900**, de 11 de fevereiro de 2015. Diário da Justiça [do] Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 20abr. 2015. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000268264&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 07 ago. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário**, de 02 de fevereiro de 2016. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 mai. 2016. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:superior.tribunal.justica;turma.2:acordao;rms:2016-02-02;38035-1536390>>. Acesso em: 07 ago. 2017.

BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Editora Fórum Ltda., 2017. Disponível em: <<https://http://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

_____. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. v.44 n.3. Belo Horizonte: Editora Fórum Ltda., 2002. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2002/03/-sumario?next=1>. Acesso em: 14 nov. 2017.

BUZAID, Alfredo. **O Tribunal de Contas do Brasil**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 62, ano 2, dez. 1966. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66514/69124>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

CEARÁ. **Constituição do Estado de Ceará**. Fortaleza, Ceará, CE, 05 out. 1989. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70432/CE_Ceara.pdf?sequencia=1>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. Lei nº 15.749, de 29 de dezembro de 2014. **Diário Oficial [do] Estado do Ceará**, Fortaleza, Ceará, CE, 29 dez. 2014. Disponível em: <<https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/5152-lei-n-15-749-de-29-12-14-d-o-30-12-14>>. Acesso em: 10Jun. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Disponível em: <<https://rateiogratis.com.br/wp-content/uploads/wpforo/attachments/3967/31-CONTROLE-EXTERNO-4a-EDICAO-Luiz-Henrique-Lima-2011.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

MATO GROSSO. **Constituição do Estado de Mato Grosso**. Cuiabá, Mato Grosso, MT, 05 out. 1989. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70444/CE_MatoGrosso.pdf?sequence=11>. Acesso em: 15 jul. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo. Malheiros, 2006.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, Minas Gerais, MG, 21set. 1989. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/constituicao_estadual_multivigente.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Parlamento e a Sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Disponível em: <<http://livrozilla.com/doc/1426188/o-parlamento-e-a-sociedade-como-destinat%C3%A1rios-do-trabalho...>>. Acesso em: 14 nov.2017.

PARAÍBA. Lei nº 8.290, de 11 de julho de 2007. **Diário Oficial [do] Estado da Paraíba**, João Pessoa, Paraíba, PB, 12jul. 2007. Disponível em: <http://tce.pb.gov.br/portal-da-transparencia/pdf/folha-de-pagamento/planodecargos_lei8290_2007pccr.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2018.

REZENDE DE OLIVEIRA, Rafael Carvalho. **Curso de Direito Administrativo**. 5.ed. rev., atual. E ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo:Método, 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, Rio Grande do Sul, RS, 03 out. 1989. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdlfqNoXO4%3D&tabid=3683&mid=5359>>. Acesso em: 30 mar. 2018

RONDONIA. **Constituição do Estado de Rondônia**. Porto Velho, Rondônia, RO, 28 set. 1989. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70438/CE_Rondonia.pdf?sequence=14>. Acesso em: 03 ago. 2018.

_____. Parecer Prévio nº 14/2015, de 07 de outubro de 2015. **Diário Oficial [do] Estado de Rondônia**, Porto Velho, Rondônia, RO, 07 out. 2015. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01008_2015-10-7-11-55-37.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2019.

RORAIMA. **Constituição do Estado de Roraima**.Boa Vista, Roraima, RO, 31 dez. 1991. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70439/CE_Roraima.pdf?sequence=11>. Acesso em: 15 jul. 2018.

SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 05 out. 1989. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

_____. Instrução Normativa, de 08 de junho de 2018. **Diário Oficial [da] Cidade de São Paulo**, São Paulo, SP, 08 jun. 2018. Disponível em:

<http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav_cidade/index.asp?c=1&e=20180608&p=1&clipID=4e5bb0865f7e8c7d4907afca05be9886>. Acesso em: 02 jul. 2018.

_____.Município de São Paulo. **Tribunal de Contas do Município de São Paulo**. São Paulo, SP. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/2086>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

_____.Lei Municipal nº 9.167, de 03 de dezembro de 1980. **Diário Oficial [da] Cidade de São Paulo**, São Paulo, SP, 03 dez.1980. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1980/916/9167/lei-ordinaria-n-9167-1980-dispoe-sobre-a-reorganizacao-competencia-jurisdicao-e-funcionamento-do-tribunal-de-contas-do-municipio-de-sao-paulo-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 06 set. 2018.

_____.Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 04 de abril de 1990. **Diário Oficial [da] Cidade de São Paulo**, São Paulo, SP, 05 abr. 1990. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>> Acesso em: 31 jul. 2018.

_____.Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, de 25 de novembro de 1980. **Diário Oficial [da] Cidade de São Paulo**, São Paulo, SP, 25 nov. 1980. Disponível em: <http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/lorgtcm/loc_t1.htm> Acesso em: 10 jul. 2018.

SILVA, Moacir Marques da. **Controle Externo das Contas Públicas: O Processo nos Tribunais de Contas do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2014.

SIMÕES, Edson. **Tribunais de Contas: Controle Externo das Contas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2014.

TOCANTINS. **Constituição do Estado de Tocantins**. Miracema do Tocantins, Tocantins, TO, 5 out. 1989. Disponível em: <<http://www.tjto.jus.br/index.php/documentos-licitacoes/176-constituicao-estadual-2/file>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

Carta de Apresentação - Consulta

A presente consulta tem a finalidade de contribuir com o Trabalho de Conclusão de Curso a ser realizado por Ana Kelly Tomaz da Silva, Ana Paula Costa Maselli, Gicilene Alencar Lebrão, Patricia Siervo Freitas Perroni Martins e Wagner Fragoso Pinto, alunos do Curso de Especialização “*lato sensu*” em Gestão e Controle das Contas Públicas da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, sob a orientação do professor Moacir Marques da Silva.

O mencionado trabalho tem como tema: “O Teto Remuneratório dos Servidores do Tribunal de Contas do Município de São Paulo” e objetiva analisar a aplicação das normas constitucionais referentes ao teto remuneratório e aos subtetos com relação aos servidores do Tribunal de Contas, assim como as interpretações constitucionais e legais da matéria.

Por conseguinte, agradecemos a colaboração e renovamos os protestos de elevada estima e distinta consideração.

Cordialmente.

Ana Kelly Tomaz da Silva

Ana Paula Costa Maselli

Gicilene Alencar Lebrão

Patricia Siervo Freitas Perroni Martins

Wagner Fragoso Pinto

CONSULTA

Qual o posicionamento do Tribunal de Contas acerca do teto remuneratório de seus servidores? Tal teto remuneratório é equiparado ao teto do Legislativo, Executivo ou Judiciário? Solicitamos a gentileza de apresentação de fundamentação.

E-mail para contato: gicilenne.alencar@gmail.com

Telefone para contato: 9-7241-6611 (Gicilene)