

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI, PRESIDENTE DO EXCELSO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**

**A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ANTC)**, entidade de classe de âmbito nacional sem fins econômicos, com homogeneidade em sua representação, que congrega exclusivamente os Auditores de Controle Externo dos 33 Tribunais de Contas do Brasil, que no Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – TCE/AM correspondem especificamente à **carreira de Auditores Técnicos de Controle Externo**, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 16.812.795/0001-72 (**DOC 01**), legalmente representada, na forma do artigo 34, inciso I do Estatuto (**DOC 02**), por seu Presidente, FRANCISCO JOSÉ GOMINHO ROSA, CPF 307.141.094-87 (**DOC 03**), Auditor de Controle Externo, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fulcro no art. 102, inciso I, alínea “a”, no art. 103, IX, ambos da Constituição Federal, e no art. 2º, IX, da Lei nº 9.868/1999, ajuizar a presente

## **ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

em face do que foi consubstanciado nos seguintes dispositivos: § 3º, redação dada pela Lei 5.053/2019, do artigo 8º; artigo 10; alínea “a” e inciso III e a alínea “a” do inciso IV, constantes do artigo 13; artigo 15; artigo 16; parágrafo único do artigo 17; artigo 18; parágrafo único do artigo 19; incisos III e IV do artigo 20, além de anexos relacionados, todos da Lei 4.743, de 28 de dezembro de 2018, considerando, no que for cabível, as alterações ocorridas por meio da Lei nº 5.053 de 26 de dezembro de 2019, com espeque no artigo 37, inciso II e dispositivos correlatos da Constituição.

### **I – DO CABIMENTO E DA LEGITIMIDADE AD CAUSAM DA ANTC E A PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM SUAS FINALIDADES INSTITUCIONAIS:**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade é a via adequada para impugnar leis e atos normativos estaduais que estejam em desacordo com preceitos da Constituição Federal, nos termos do que dispõe o art. 102, inciso I, alínea a, da Constituição Federal.

A ANTC representa, em âmbito nacional, os titulares de cargo de provimento efetivo com atribuições para o exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional,

patrimonial e demais ações de controle externo essenciais ao exercício, pelos 33 Tribunais de Contas do Brasil, de suas funções de controle externo, para o qual se exija nível superior a título de requisito mínimo de investidura, assim definidos na forma do art. 1º de seu Estatuto e nele designados por '**Auditores de Controle Externo**', atributos expressamente definidos com vistas a caracterizar, portanto, homogeneidade do perfil profissional e profissiográfico dos representados

Dessarte, a ANTC é uma entidade de classe de âmbito nacional que congrega, de forma homogênea, os referenciados como Auditores de Controle Externo, que, como dito, correspondem a agentes públicos de um único segmento, visto serem ocupantes de cargos públicos efetivos que atendem, cumulativamente: **(a) mesma natureza** (finalística, de auditoria e instrução processual no respectivo Tribunais de Contas); **(b) mesmo grau de complexidade e responsabilidade** (superior); e **(c) o mesmo requisito de investidura** (aprovação em concurso público específico que exigiu nível superior como requisito mínimo).

Aliás, essa minuciosa definição estatutária dos atributos dos representados visa, justamente, resguardar e garantir a homogeneidade da representação classista desta Entidade Nacional, que está restrita aos titulares da função de auditoria do Tribunal de Contas (função de investigação e instrução processual na esfera de controle externo), essencial ao exercício das competências institucionais controladoras – que integra tripé ao lado da função de *parquet* (procuradores de contas) e da função judicante (ministros e conselheiros) –, sendo imprescindível tornar clara a devida distinção entre referidos cargos auditoriais finalísticos, que titularizam função essencial ao processo de controle externo, e os demais cargos existentes no Tribunal, que possuem natureza administrativa, de apoio, auxílio ou assessoramento, selecionados para o exercício de atribuições iniludivelmente distintas, portanto.

Essa clara diferenciação é sobremaneira importante porque, “**diferentemente do Poder Judiciário**, cuja **função típica e exclusiva é a de julgar**, os **Tribunais de Contas concentram, num só órgão, as funções de investigar, acusar e julgar**, razão pela qual o Constituinte foi taxativo quanto à necessidade de quadro próprio de pessoal para o desempenho das competências finalísticas de controle externo estatuídas no artigo 71 da CF, num formato que garanta a observância do sistema acusatório não puro, pautado na independência plena das três funções processuais<sup>17</sup>”.

Em vista das disposições estatutárias supramencionadas, **no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), a ANTC representa tão somente os integrantes do cargo denominado de 'Auditor Técnico de Controle Externo-A'**, visto que investidos por concurso público de nível superior para o exercício das atribuições finalísticas de auditoria, inspeção e demais procedimentos de fiscalização na esfera de controle externo, atividades de complexidade e responsabilidade superiores, **referentes às áreas de auditoria governamental e obras públicas**.

O interesse da ANTC funda-se nos princípios e objetivos específicos que regem a entidade, dentre os quais se insere a **defesa do Estado Democrático de Direito, da Constituição de 1988 e das normas que não lhe forem conflitantes** (expressamente previsto logo no Art. 2º do Estatuto), notadamente com foco nas normas de organização e ao funcionamento que alcançam a função essencial de Auditoria de Controle Externo dos 33 Tribunais de Contas do Brasil.

---

<sup>17</sup> VIANA, Ismar. Fundamentos do Processo de Controle Externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p.58

Nessa linha, os fundamentos que balizam a razão de ser e existir desta entidade de classe de âmbito nacional estão definidos no artigo 3º do Estatuto da entidade, dentre os quais se destacam:

“Art. 3º A ANTC tem como fundamentos:

...

III - a **dignidade do cargo de Auditor de Controle Externo, que decorre das atribuições legais que lhe são conferidas para o exercício de fiscalizações, auditorias governamentais e demais ações típicas de controle externo inseridas na competência dos Tribunais de Contas.**

...

VI - o **padrão nacional** de organização e funcionamento da unidade de controle externo dos Tribunais de Contas;

VII - a **imprescindibilidade do Tribunal de Contas independente, imparcial e apartidário, como instância julgadora e garantidora do devido processo legal na esfera do controle externo.**”

Ancorado em tais fundamentos, o Estatuto da ANTC define os seguintes objetivos fundamentais e específicos:

“Art. 4º Constituem **objetivos fundamentais** da ANTC:

...

IV – defender:

...

b) o **concurso público como única forma de ingresso no cargo de Auditor de Controle Externo;**

...

XV – promover a representação e a defesa judicial e extrajudicial dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos dos Auditores de Controle Externo, ativos e aposentados, podendo, para tanto, ajuizar mandado de segurança, individual ou coletivo, mandado de injunção, ação direta de inconstitucionalidade e outras medidas judiciais e administrativas, independentemente de autorização por meio de Assembleia Geral;

XVI - atuar como substituto processual dos associados, representando, judicial e extrajudicialmente, de ofício ou a requerimento, os direitos e os interesses de seus associados.”

Desta feita, com vistas a dar cumprimento à sua razão de ser e existir, é indispensável ressaltar que a ANTC é uma entidade associativa nacional e homogênea<sup>2</sup>, que congrega adesão de **associados em 23 Estados da Federação**, todos exclusivamente titulares de cargo de provimento efetivo de natureza finalística de controle externo de competência do respectivo Tribunal de Contas,

---

<sup>2</sup> <https://www.antcbrasil.org.br/imagens/mapasbr02.jpg>

para cujo ingresso se deu mediante concurso público que exigiu nível superior como requisito de investidura, específico para o exercício de atribuições de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e demais ações de controle externo essenciais aos Tribunais de Contas no exercício de suas funções de controle externo, designados no Estatuto como Auditores de Controle Externo (art. 1º).

Nesse campo, com escora no art. 103, IX, da Bíblia Política brasileira, afigura-se perceptível a legitimidade da ANTC para propor a presente demanda, conforme exegese do dispositivo infra elencado:

“Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:  
[...]  
IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.”

Demonstra-se assim, com clareza, a relação de pertinência temática entre a finalidade institucional da entidade nacional requerente e os dispositivos legais impugnados, na medida em que as normas legais questionadas se refletem diretamente na atuação e no desenvolvimento regular das atividades dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas.

As Leis objurgadas – devidamente assinaladas nos tópicos infra, aqui demonstradas de forma fundamentada -, contrariam diretamente dispositivo da Constituição Federal e, indubitavelmente, prejudicam os associados da Requerente, além de alcançarem seus preceitos estatutários, que alicerçam sua atuação.

Não sobejam dúvidas de que resta evidenciada, então, de maneira contundente, a pertinência temática iniludivelmente presente entre a postulação e o prejuízo aos associados da Requerente, pelo que a ANTC, de fato, qualifica-se como entidade de classe legitimada para efeito de instauração do processo de controle normativo abstrato de constitucionalidade, consoante exegese estampada do art. 103, IX, da Constituição Federal de 1988. Além disso, considera-se de todo proveitoso para a democratização do debate, para a construção do sentimento de participação e para o aperfeiçoamento do Estado Democrático Brasileiro, ouvir o que esta entidade dotada de representatividade adequada tem a dizer.

## **II – DO CONTEXTO DOS FATOS:**

Em 28 de dezembro de 2018, entrou em vigor, no âmbito do Estado do Amazonas, a Lei Ordinária nº 4.743, que dispõe sobre o plano de cargos, carreiras e remunerações, consolida as normas de pessoal do Tribunal de Contas do Estado de Amazonas e dá outras providências. Somando-se a isso, a alteração estabelecida por intermédio da Lei nº 5.053 de 26 de dezembro de 2019 (**DOC 04**).

Sob esse pretexto, se alterou significativamente mudanças em dispositivos previstos em Leis anteriores, ultrapassando barreiras constitucionais, no que refere à organização da Administração Pública, mais precisamente quanto à previsão do artigo 37, inciso II, da Lei maior.

## **II.a – ENQUADRAMENTO INDEVIDO PREVISTO EM LEIS ANTERIORES E MANTIDO NA LEI 4.743 DE 28 DEZEMBRO 2018:**

Nos termos aprovados em 2018, permanece o **enquadramento** indevido, segundo o grau de instrução dos servidores, originalmente concebido pelo **parágrafo único do artigo 2º e artigo 7º**, ambos da Lei 3.138 de 28 de junho de 2007 (**DOC 05**). Servidores ocupantes de cargos de nível fundamental e médio, que eram detentores de diploma de nível superior, passaram a ocupar **cargos** de nível superior, sob a denominação de ‘Analista Técnico A e B’, com a prerrogativa de equivalência funcional e remuneratória, preconizada pelo **§ 1º do artigo 17 e § 1º do artigo 12 e caput do artigo**, da Lei 3.486 de 14 de abril de 2010 (**DOC 06**).

A sobredita situação continuou com o advento da Lei nº 3.627, de 15 de junho de 2011 (**DOC 07**), conforme artigos 4º, 22, § 1º, 30 e anexos, bem como com a edição da Lei 3.857, de 23 de janeiro de 2013 (**DOC 08**), de acordo com artigo 5º, que estabeleceu nova redação aos artigos 2º e 6º, da Lei nº 3.627/2011, além dos anexos, e, agora, asseverado no § 2º do artigo 8º, da Lei 4.743 de 28 de dezembro de 2018, ora atacada, mantido no § 3º do mesmo artigo, após alteração ocorrida por meio da Lei nº 5.053, de 26 de dezembro de 2019 (**DOC 04**), conforme segue abaixo:

“Art. 8º [...]

**§ 3º Compõem o quadro ainda os cargos em extinção, cujas peculiaridades e equivalências, já definidas no artigo 30 e anexos da Lei n. 3.627, de 15 de junho de 2011, modificada pela Lei n. 3.857, de 23 de janeiro de 2013, são respeitadas quanto à escolaridade mínima e aos outros requisitos para ocupação, atribuições e padrões remuneratórios (anexos I a VI desta Lei).”**

Cabe realçar, outrossim, que o cargo de Analista Técnico – B, agora, **Auditor Técnico de Controle Externo-C<sup>3</sup>**, nomenclatura correspondente, na forma do §1º do artigo 9º, artigo 10 e anexos, da referida Lei, foi proveniente do ingresso de servidores temporários no Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE – AM), artigo 37, inciso IX, da Constituição da República, que foram efetivados<sup>4</sup> indevidamente, por meio da **Lei nº 2.624, de 22 de dezembro de 2000**. Tal Lei foi objeto de Ação de Direta de Inconstitucionalidade na justiça amazonense, com julgamento pela procedência da ação. Por essa razão, tornou-se objeto do **Recurso Extraordinário nº 658375 (DOC 09)**, da relatoria do Ministro Celso de Mello. Segue descrição resumida no quadro abaixo:

---

<sup>3</sup> Item 5 e 6 do Anexo X, da Lei 4.743 de 28 de dezembro de 2018

<sup>4</sup> Art. 8º Os servidores do Tribunal de Contas do Estado são:

I - de carreira ou **permanentes**: os servidores efetivos, além dos estáveis e dos suplementares previstos nas Leis n. 2.453, de 21 de julho de 1997, n. **2.624, de 22 de dezembro de 2000**, n. 3.138, de 28 de junho de 2007, e n. 3.627, de 15 de junho de 2011;

II - não permanentes: os servidores ocupantes de cargos em comissão de recrutamento amplo e os contratados temporariamente. (Lei nº 4.743/2018)

Lei Estadual/AM Nº 2.624/2000 – Dispositivos Impugnados: § 1º do artigo 1º e artigo 2º				
TJ/AM - ADI Nº 2006.000878 -1/Manaus	D.O.E – Decisão: em 28.03.2011	STF – RE 658375	Decisão da Segunda Turma, em 20.10.2015	Decisão monocrática do Relator em 23.02.2016
	“Por maioria de votos, em harmonia com parecer ministerial, o Egrégio Tribunal Pleno julgou procedente a Ação de Inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator.”		Determinação a certificação do trânsito em julgado.	Embargos de divergência não admitido.
Lei Estadual/AM Nº 4.743/2018, alterada pela Lei Nº 5.053/2019				
Dispositivos atacado:	§ 3º do artigo 8º	Redação em vigor	Compõem o quadro ainda os cargos em extinção, cujas peculiaridades e equivalências, já definidas no artigo 30 e anexos da Lei n. 3.627, de 15 de junho de 2011, modificada pela Lei n. 3.857, de 23 de janeiro de 2013, são respeitadas quanto à escolaridade mínima e aos outros requisitos para ocupação, atribuições e padrões remuneratórios (anexos I a VI desta Lei).	

Já o cargo de Analista Técnico – A, agora, **Auditor Técnico de Controle Externo-B<sup>2</sup>**, nomenclatura correspondente, também, na forma do § 1º do artigo 9º, artigo 10 e anexos, da Lei 4.743/2018, trata de cargos providos por servidores temporários, que se estabilizaram no serviço público em decorrência da previsão do artigo 19 do ADCT, porém, como já dito, juntamente com o cargo de **Auditor Técnico de Controle Externo-C**, se beneficiaram de enquadramento e equivalência funcional indevida, em decorrência de previsões estabelecidas nas Leis nº 3.138/2007 e 3.486/2010.

As Leis nº 3.138, de 28 de junho de 2007, e nº 3.486 de 14, de abril de 2010, que conceberam enquadramento e equivalência funcional e remuneratória a servidores, originalmente temporários e estáveis, de maneira indevida, também já foram objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade no Poder Judiciário do Estado do Amazonas, cujo mérito considerou inconstitucional o artigo 7º, além da interpretação em dissonância com a Constituição do Estado do Amazonas do parágrafo único do artigo 2º, da Lei 3.138/2007, o §1º do artigo 12, §1º do artigo 17 e o artigo 20, todos da Lei 3.486/2010, conforme publicação do Acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas<sup>5</sup> (DOC 10).

<sup>5</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4000566-73.2012.8.04.0000  
Acórdão – Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4000566-73.2012.8.04.0000, em que é autor o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça e Requeridos o Estado do Amazonas e o Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas, acordam os Desembargadores que compõem o Tribunal Pleno do Egrégio Tribunal de Justiça do

Atualmente, são objetos do **Recurso Extraordinário nº 995436**, da relatoria do Ministro Edson Fachin, conforme verifica-se na Decisão que negou provimento ao referido Recurso (DOC 11). [Seguem abaixo:](#)

Lei Estadual/AM Nº 3.138/2007 – Dispositivos Impugnados: artigo 7º e parágrafo único do artigo 2º; Lei Estadual/AM Nº 3.486/2010 – Dispositivos Impugnados: o §1º do artigo 12, §1º do artigo 17 e o artigo 20				
TJ/AM - ADI Nº 4000566- 73.2012.8.04. 0000	Diário Oficial Eletrônico, em 26.03.2014	STF – RE 995436	Decisão monocrática do Relator, em 30.09.2016	Decisão da Primeira Turma, em 09.12.2016
	“Por unanimidade de votos o Egrégio Tribunal Pleno julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos do voto da Relatora.”		Provimento negado ao recurso, nos termos do art. 21, §1º, do RISTF.	“A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental e entendeu ser inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, visto que se trata de recurso oriundo de ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator.”
Lei Estadual/AM Nº 4.743/2018, alterada pela Lei Nº 5.053/2019				
Dispositivos atacado:	§ 3º do artigo 8º	Redação em vigor	Compõem o quadro ainda os cargos em extinção, cujas peculiaridades e equivalências, já definidas no artigo 30 e anexos da Lei n. 3.627, de 15 de junho de 2011, modificada pela Lei n. 3.857, de 23 de janeiro de 2013, são respeitadas quanto à escolaridade mínima e aos outros requisitos para ocupação, atribuições e padrões remuneratórios (anexos I a VI desta Lei).	

Estado do Amazonas, por unanimidade de votos, em harmonia com o Graduado Órgão Ministerial, em julgar procedente a presente ação, para conferir interpretação conforme, sem redução de texto, ao parágrafo único, do art. 2º, da Lei Estadual nº 3.138, de 28.06.2007, excluindo-se do ordenamento jurídico, apenas a interpretação em dissonância com a Constituição do Estado do Amazonas, assim como declarar inconstitucional o art. 7º, da Lei Estadual nº 3.138, de 28.06.2007 (altera o quadro de pessoal e estrutura organizacional do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e dá outras providências); o §1º, do art. 12, o §1º, do art. 17 e o art. 20, todos da Lei Estadual nº 3.486, de 14.04.2010 (dispõe sobre o quadro de pessoal e o plano de cargos, de carreiras e remuneração do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Amazonas; estabelece diretrizes de administração de pessoal e dá outras providências), na forma contida neste voto.

Assim, é possível perceber que o egrégio Tribunal de Contas do Amazonas, no âmbito de sua estrutura funcional, enquadrou servidores ocupantes de cargos de nível fundamental e médio em cargos de escolaridade imediatamente superior, caracterizando, **ascensões** indevidas, sem que esses servidores fossem aprovados em concurso público, consumadas por força de Atos Administrativos, consoante autorização do artigo 7º da Lei 3.138/2007 e artigo 20 da Lei 3.486/2010, mantendo o *status quo*, por meio do já transcrito § 3º do art. 8º, da Lei atacada, após alteração dada pela Lei 5.053/2019.

**II.b – ALTERAÇÕES DE ATRIBUIÇÕES E NOMENCLATURAS, INDEVIDAMENTE DOS CARGOS DE ANALISTA TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO – TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E DE ANALISTA TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO – MINISTÉRIO PÚBLICO:**

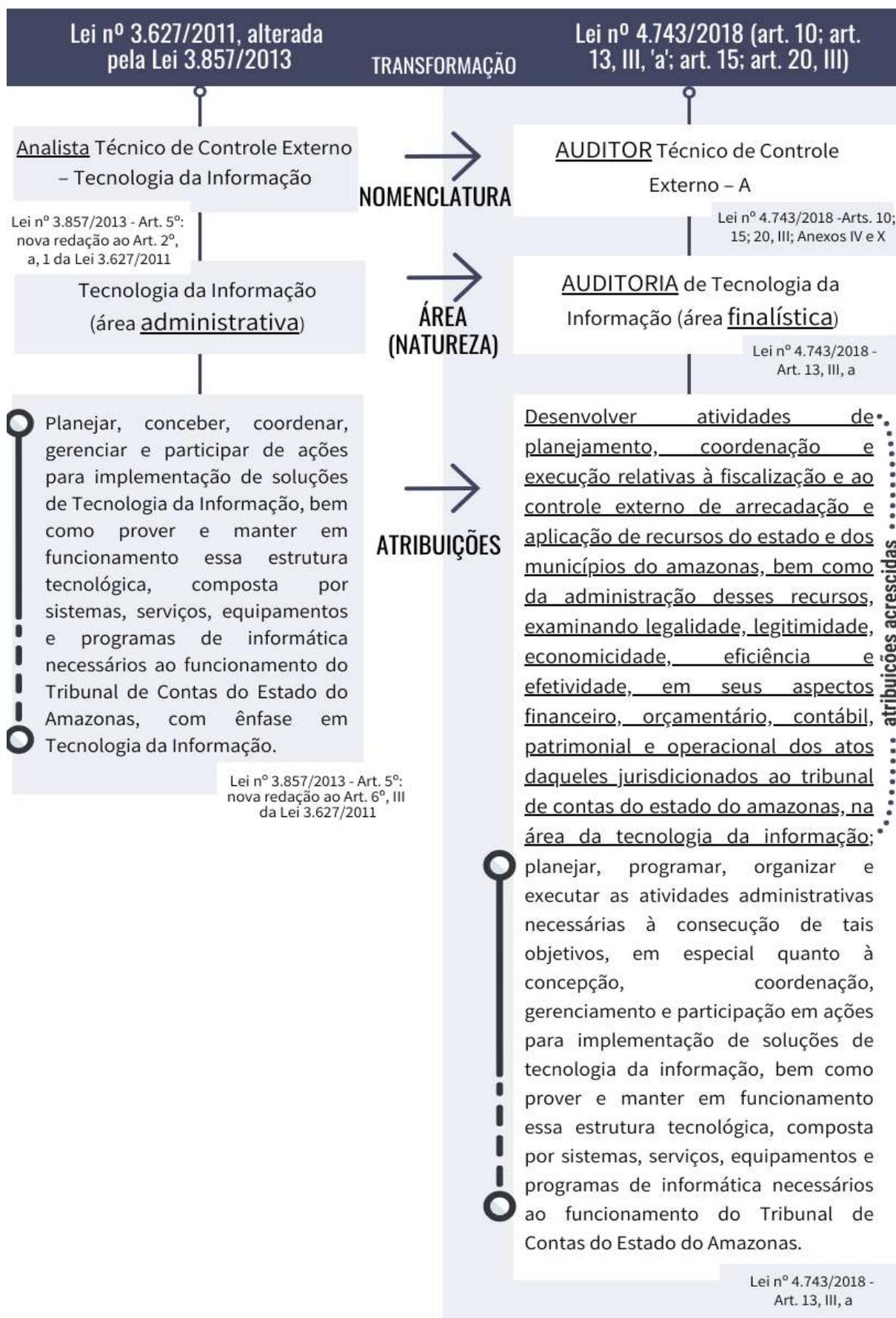
A Lei 4.743/2018, estabeleceu outras inovações, como substanciais alterações nas atribuições e nas nomenclaturas dos cargos de nível superior de **Analista Técnico de Controle Externo - Tecnologia da Informação** e **Analista Técnico - Ministério Público**, conforme previstos nos artigos 10; inciso III e alínea “a” e alínea “a” do inciso IV, todos do artigo 13; artigo 15; incisos III e IV do artigo 20, além dos anexos IV e X.

E não é só.

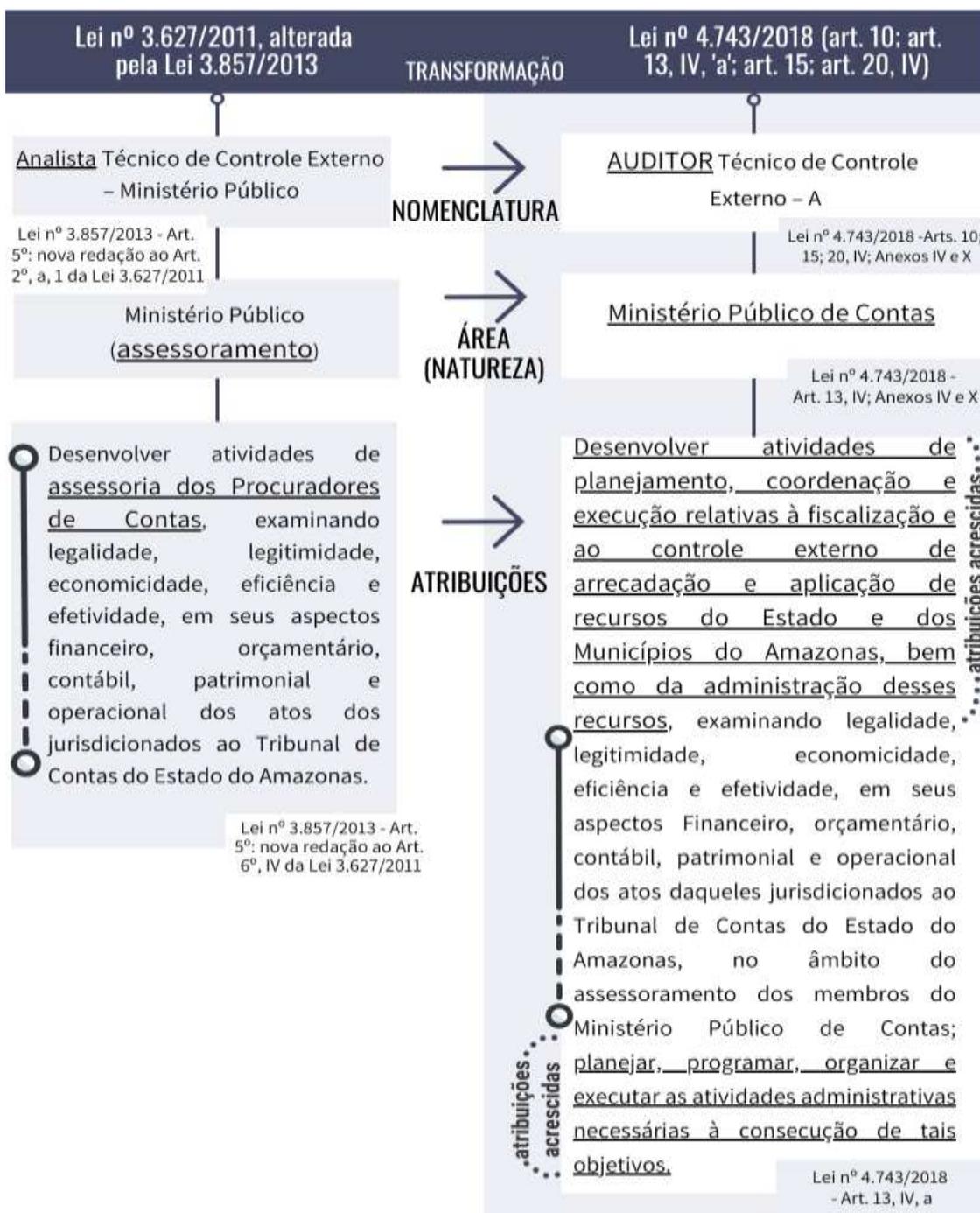
De acordo com as previsões nos artigos e anexos acima citados, às atribuições do **Analista Técnico de Controle Externo - Tecnologia da Informação** foram somadas atribuições de **fiscalizações (auditorias e inspeções)**, que são próprias dos cargos de **Analista Técnico de Controle Externo - Auditoria Governamental** e do **Analista Técnico de Controle Externo – Auditoria de Obras Públicas**.

Como consequência, os servidores administrativos **Analistas Técnico de Controle Externo - Tecnologia da Informação** “passaram” a ter competência finalísticas para o exercício da atividade de fiscalização (auditoria e inspeção), no âmbito da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCE-AM, além das atividades de tecnologia da informação, originalmente previstas, de natureza **eminente administrativa**.

Tal situação se encontra transcrita no quadro comparativo abaixo, que demonstra as alterações/transformações operadas pela Lei nº 4.743/2018, em relação à Lei 3.857/2013, imediatamente anterior:



Não foi diferente em relação ao cargo de **Analista Técnico de Controle Externo - Ministério Público**, criado pela Lei 3.857, de 23 de janeiro de 2013<sup>6</sup>, para desenvolver atividade de **assessoria**, de forma exclusiva, ao Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, porque também teve as atribuições substancialmente modificadas, somando-se às originais, atribuições de fiscalização (auditoria e inspeção) inerentes aos cargos **Analista Técnico de Controle Externo - Auditoria Governamental** e **Analista Técnico de Controle Externo – Auditoria de Obras Públicas**, conforme transladado no quadro comparativo abaixo:



<sup>6</sup> Art. 1.º Ficam criados, no quadro de pessoal do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, 20 (vinte) cargos de **Analista Técnico de Controle Externo - Ministério Público**, a serem providos mediante concurso público de provas e títulos.

Ocorre, porém, que o Ministério Público de Contas sequer possui competência institucional de fiscalização (auditorias, inspeções), nem seus titulares (Procuradores de Contas), muito menos os cargos ocupados pelos respectivos analistas assessores. Não há esteio constitucional para a figura de “Auditor do Ministério Público de Contas”, nem que ampare a flagrante alteração substancial das atribuições originais do cargo, visto que alçam ocupantes de cargo de assessoramento à condição de ocupantes de cargo finalístico de auditoria, para o qual não prestaram concurso público.

Nota-se, assim, que os cargos das **áreas de especialidades**: ‘Tecnologia da Informação’ e ‘Ministério Público de Contas’, jamais poderiam ser contemplados com **denominação** de Auditor Técnico de Controle Externo - A, em virtude de suas **atribuições** originalmente previstas na Lei nº 3.627, de 15 de junho de 2011, com nova redação dada pela Lei nº 3.857, de 23 de janeiro de 2013, não serem compatíveis com a atividade de auditoria, conforme pode se evidenciar nos quadros acima, cabendo apenas, por guardar relação direta com as **atribuições**, as **áreas de especialidades**: ‘Auditoria Governamental’, ‘Auditoria de Obras Públicas’.

É importante salientar que o cargo de ‘Analista Técnico de Controle Externo’ constituía o quadro de **carreira nível superior**, abrangendo quatro áreas **distintas**, quais sejam: ‘Auditoria Governamental’, ‘Auditoria de Obras Pública’, ‘Tecnologia da Informação’ e ‘Ministério Público’, conforme redação dada pela Lei nº 3.857 de 23 de janeiro de 2013<sup>7</sup>. No entanto, a Lei atacada estabeleceu nova denominação aos cargos de ‘Analista Técnico de Controle Externo’, substituindo o vocábulo ‘Analista’ por ‘Auditor’, conforme segue:

<p><b>Art. 10 - Lei nº 4.743/2018</b></p>	<p>→</p>	<p>A nomenclatura do cargo de Auditor Técnico de Controle Externo-A, B e C (anexos I e IV desta Lei) abrange as atuais denominações dos cargos de Analista Técnico de Controle Externo <b>(todas as áreas)</b> e de Analista Técnico A e B, regulados no artigo 2º, alínea 'a', número 1, e no artigo 6º, incisos I a V e VI, da Lei nº 3.627, de 15 de junho de 2011, com a redação dada pelo artigo 50 da Lei nº 3.857, de 23 de janeiro de 2013.</p>
<p><b>Art. 15 - Lei nº 4.743/2018</b></p>	<p>→</p>	<p>Aos 170 (cento e setenta) cargos de analista de controle externo do quadro funcional efetivo do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas previstos na Lei no 3.627, de 15 de junho de 2011, com a redação dada pela Lei no 3.857, de 23 de janeiro de 2013, denominados doravante Auditor Técnico de Controle Externo - A, <b>com suas quatro áreas de especializadas</b>, são acrescidos mais 100 (cem) cargos novos de mesmas nomenclatura, requisitos, atribuições e remuneração, para preenchimento por concurso público.</p>
<p><b>Art. 20, III - Lei nº 4.743/2018</b></p>	<p>→</p>	<p><b>Auditor Técnico de Controle Externo</b> - Tecnologia da Informação: 31 (trinta e um) cargos;</p>
<p><b>Art. 20, IV - Lei nº 4.743/2018</b></p>	<p>→</p>	<p><b>Auditor Técnico de Controle Externo</b> - Ministério Público de Contas: 40 (quarenta) postos com formação em nível superior em Direito, à razão de quatro postos por Procurador de Contas.</p>

<sup>7</sup> Art. 5.º Os artigos 2º, 6º, 13, 27 e 29 da Lei n. 3.627, de 15 de junho de 2011, passam a vigorar com a seguinte redação: “Art. 2.º O Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, na forma do Anexo I desta Lei, compreende:

a) Carreira de Nível Superior:

I - cargo de Analista Técnico de Controle Externo (Auditoria Governamental, Auditoria de Obras Pública, Tecnologia da Informação e Ministério Público); (grifou-se)

Ao prever nova nomenclatura: ‘Auditor Técnico de Controle Externo - A’, ao cargo ‘Analista Técnico de Controle Externo’, abrangendo as duas **áreas de especialidades**, a saber: ‘Auditoria de Tecnologia da Informação’, e ‘Ministério Público de Contas’, juntamente com as novas atribuições, se estabeleceu um quadro de **carreira técnica de controle externo, dando origem a 2 (dois) novos cargos**, com atribuições finalísticas de auditoria e inspeções.

Portanto, registra-se a inauguração de práticas de **provimento derivado** não mais aceitas pela Constituição de 1988, resultando na **transposição** dos atuais cargos de **Analista Técnico de Controle Externo - Tecnologia da Informação** e **Analista Técnico - Ministério Público** em cargos, respectivamente, de ‘**Auditor Técnico de Controle Externo – Área de Especialidade: Auditoria de Tecnologia da Informação**’ e ‘**Auditor Técnico de Controle Externo – Área de Especialidade: Ministério Público de Contas**’, cujas atribuições e, conseqüentemente, responsabilidades foram demasiadamente ampliadas para além do aceitável, em afronta, indubitavelmente, a vigente jurisprudência do STF.

## **II.c – TRANSFORMAÇÃO E RECRIAÇÃO DE CARGOS JÁ EXTINTOS, VAGOS OU OCUPADOS:**

Outro ponto criativo e inovador constante da Lei 4.743, de dezembro de 2018, foi o estabelecido no artigo 16, parágrafo único do artigo 17, artigo 18 e parágrafo único do artigo 19, como também nos anexos IV, V e VI, que tratam de transformação e recriação de cargos já extintos, vagos ou ocupados, conforme segue:

“Art. 16. Ficam **transformados** 22 (vinte e dois) cargos efetivos de Assistente de Controle Externo e 05 (cinco) cargos efetivos de Motorista, todos atualmente **vagos**, em 27 (vinte e sete) cargos efetivos de Auditor Técnico de Controle Externo-A, para preenchimento mediante concurso público. (grifou-se)

...

Art. 17. Os 28 (vinte e oito) cargos efetivos de Assistente de Controle Externo, atualmente ocupados, constituem quadro em extinção (anexo V desta Lei), na medida em que vagarem definitivamente.

...

Parágrafo único. Em razão do disposto no caput deste artigo, são desde já **criados 28 (vinte e oito) cargos efetivos de Auditor Técnico de Controle Externo - A** que somente poderão ser preenchidos por concurso público na medida em que vagarem os cargos ora ocupados e lançados no quadro em extinção, **mediante declaração expressa do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**. (grifou-se)

Art. 18. Considerando que, dos quadros em extinção dos incisos VI, VII e VIII do artigo 6º e do anexo I da Lei no 3.627, de 15 de junho de 2011, com as redações dadas pela Lei nº 3.857, de 23 de janeiro de 2013, **já se extinguiram** 28 (vinte e oito) cargos de Analista Técnico-A e 28 (vinte e oito) cargos de Analista Técnico-B, 01 (um) cargo de Medico, 11 (onze) cargos de Assistente Técnico-A, 34 (trinta e quatro) cargos de Assistente Técnico B, 06 (seis) cargos de Auxiliar Técnico-A

e 03 (três) cargos de Auxiliar Técnico-B, **são criados, para reposição do quadro permanente do Tribunal de Contas, 111** (cento e onze) **cargos efetivos de Auditor Técnico de Controle Externo - A**, que se somam de imediato àqueles descritos no artigo 15 da presente Lei, para preenchimento por concurso público (anexos IV e V).

Art. 19. Ficam mantidos no quadro de cargos em extinção, considerando o determinado pelo artigo 20, inciso IV, e anexo II da Lei no 3.627, de 15 de junho de 2011, com as redações dadas pela Lei nº 3.857, de 23 de janeiro de 2013, os seguintes postos ainda ocupados na data da publicação da presente Lei (anexos IV, V e VI):

I - 28 (vinte e oito) cargos de Analista Técnico-A e 72 (setenta e dois) cargos de Analista Técnico-B, agora denominados Auditor Técnico de Controle Externo-B (artigo 10 desta Lei);

II - 18 (dezoito) cargos de Assistente Técnico-A e 81 (oitenta e um) cargos de Assistente Técnico-B, doravante denominados Assistente de Controle Externo-B e C (artigo 11 desta Lei);

III - 02 (dois) cargos de Auxiliar Técnico-A e 09 (nove) cargos de Auxiliar Técnico-B (artigo 12 desta Lei);

Parágrafo único. Em razão do disposto neste artigo, **são criados 210 (duzentos e dez) cargos efetivos de Auditor Técnico de Controle Externo - A**, que somente poderão ser preenchidos por concurso público na medida em que vagarem os cargos ora ocupados descritos nos incisos I a III, mediante declaração expressa do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, consoante o parágrafo único do artigo 17.” (grifou-se)

Os cargos vagos representam um quantitativo de 138, na seguinte formatação: 27 (vinte e sete) cargos de Assistente de Controle Externo e de Motorista, ambos de nível médio, 54 (cinquenta e quatro) cargos de nível médio e fundamental, respectivamente, Assistentes e Auxiliares, 56 (cinquenta e seis) de Analista Técnico – A e B e 01 de Médico, conforme demonstrados acima e detalhados nos anexos supracitados.

Assim também ocorre com os cargos remanescentes da mesma natureza, ou seja, que estão em extinção, porém, ainda ocupados, de acordo que foi especificado nos anexos IV, V, VI, retratando a quantidade de 238 cargos.

A articulação dos artigos e parágrafos destacados acima chama atenção, considerando que foram criados pelo artigo 15 mais 100 (cem) **cargos novos**:

“Art. 15. Aos 170 (cento e setenta) cargos de analista de controle externo do quadro funcional efetivo do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas previstos na Lei no 3.627, de 15 de junho de 2011, com a redação dada pela Lei no 3.857, de 23 de janeiro de 2013, denominados doravante Auditor Técnico de Controle Externo - A, com suas quatro áreas de especializadas, são acrescidos mais **100 (cem) cargos novos** de mesmas nomenclatura, requisitos, atribuições e remuneração, para preenchimento por concurso público.”

Ora, causa estranheza a transformação e recriação de 376 (trezentos e setenta e seis) cargos de Analista Técnico – A e B, Médico, Assistentes, Motoristas, de nível médio, e Auxiliares, de nível fundamental, que já estavam em extinção, mas, agora, transformados ou recriados em cargos de **Auditor Técnico de Controle Externo – A**, de nível superior. Diante disso, indaga-se: ao invés de transformar e recriar esses cargos como de nível superior, por que não se concebeu a quantidade necessária de cargos novos?

Demonstra-se, assim, cenário atípico, uma vez que o usual é não recriar cargos extintos. Dependendo da interpretação dada a esses artigos, não se descarta a possível transgressão da Constituição da República.

Observa-se que, do total de 376 cargos, estão disponíveis, imediatamente para serem preenchidos, por meio de concurso público, 138 cargos. Na medida em que essas vagas forem preenchidas, pode se estabelecer uma outra **situação jurídica** para os cargos extintos, porém, ainda ocupados, bem como para os servidores que já estão aposentados.

O resultado desse “**malabarismo legal**” incorre na inobservância do artigo 40, § 2º, da Constituição República, com potenciais efeitos desastrosos, simplesmente, pela razão lógica da remuneração do servidor ocupante de cargo de nível superior ser maior que a remuneração prevista para os cargos nível médio. Ou seja, no ato da aposentaria de servidores, que possivelmente venham se beneficiar nessas condições, terão proventos excedentes em relação a remuneração do seu cargo origem.

Para além de irem de encontro aos ditames constitucionais, as transformações ilegítimas de cargos públicos oneram a instituição, contribuem para o agravamento da crise previdenciária que o país enfrenta e, sobretudo, colocam em risco as instruções processuais, que podem, ulteriormente, ser objeto de ações no judiciário, em virtude da atuação de servidores ilegítimos nos processos atinentes às competências do TCE–AM, relacionados a atividade finalística de controle externo, de fiscalização e instrução processual, uma vez que está em jogo o direito subjetivo do gestor ou de qualquer outro agente público prestador de contas.

### **III – DOS FUNDAMENTOS DA INCONSTITUCIONALIDADE:**

Consoante narrado alhures, a Lei n.º 4.743, de 28 de dezembro de 2018, traz sérias violações ao artigo 37, inciso II, da Constituição da República:

“Art. 37 [...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;” [...]

A Lei atacada (artigo 8º, § 3º, redação dada pela 5.053/2019), assim como as Leis anteriores, quais sejam: 3.627, de junho de 2011, e 3.857, de 23 de janeiro de 2013, asseguram o que

estabeleceu, inicialmente, as Leis 3.138/2007, de 28 de junho de 2007, e 3.486, de 14 de abril de 2010, **todas revogadas**, mantendo o **provimento derivado** por **ascensão** de servidores, em decorrência de enquadramentos indevidos, por meio de Atos Administrativos, com as prerrogativas de equivalência funcional e remuneratória, ora posto com a seguinte previsão:

“Art. 8º [...]

§ 3º Compõem o quadro ainda os cargos em extinção, cujas peculiaridades e equivalências, já definidas no artigo 30 e anexos da Lei n. 3.627, de 15 de junho de 2011, modificada pela Lei n. 3.857, de 23 de janeiro de 2013, são respeitadas quanto à escolaridade mínima e aos outros requisitos para ocupação, atribuições e padrões remuneratórios (anexos I a VI desta Lei).”  
(grifou-se)

A prefalada prática, além de desprezar as exigências do artigo 37, inciso II, não observa as previsões, por inteiro, do que determina o artigo 39, §1º, incisos I, II e III, da Constituição da República:

**§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:**

**I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;**

**II - os requisitos para a investidura;**

**III - as peculiaridades dos cargos.** (grifou-se)

Por essas razões que as Leis 3.138/2007, de 28 de junho de 2007, e 3.486, de 14 de abril de 2010, tornaram-se objeto do **RE 995436**, após os artigos relacionados serem declarados inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça do Amazonas.

Trazemos à baila, por demasiadamente relevante, o pronunciamento do Ministro Edson Fachin, Relator, ao negar provimento ao referido Recurso:

**“RECURSO EXTRAORDINÁRIO 995.436 AMAZONAS**

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL – ASCENSÃO FUNCIONAL COM INFRINGÊNCIA ÀS REGRAS CONSTITUCIONAIS DO CONCURSO PÚBLICO – EQUIVALÊNCIA FUNCIONAL E REMUNERATÓRIA QUE EVIDENCIAM BURLA ÀS REGRAS DA MORALIDADE E IGUALDADE E DO CONCURSO PÚBLICO – INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO – PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.**

1.A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não admite ascensão funcional, espécie de provimento derivado vertical, por violação ao disposto no inc. II, do art. 37 da Carta Política, cujo conteúdo se encontra reproduzido pelo art. 109, inc. II, da Constituição Estadual, assim como aos princípios constitucionais da moralidade e igualdade.

2.Os dispositivos acoimados, ao violarem a regra de investidura ao concurso público, permitem ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, proceder ao reenquadramento dos seus servidores, administrativamente, segundo o grau de formação de cada um deles, independentemente da aprovação do cargo mediante

concurso público de provas ou de provas e títulos, ocorrendo, assim, flagrante ascensão funcional.

3.O Poder Judiciário, quando confere em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, interpretação conforme, atua como verdadeiro legislador negativo, de sorte a eliminar do ordenamento normativo qualquer interpretação legal que se apresente inconciliável com o texto supremo.

4.Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.”

...

### **O recurso não merece prosperar.**

Verifica-se que o acórdão recorrido está em harmonia com a orientação desta Corte, sedimentada na Súmula Vinculante 43, que assim dispõe: *“É inconstitucionalidade toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.”*

Ante o exposto, **nego provimento ao recurso**, nos termos do art. 21, §1º, do RISTF. (grifou-se)

Ao julgar o Agravo Regimental acerca do referido Recurso Extraordinário, a Primeira Turma do STF adotou o mesmo posicionamento, seguindo o voto condutor do Relator, nos seguintes termos:

“Com efeito, o Tribunal de origem concluiu que a norma legal que determinou ao presidente do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas o enquadramento dos servidores nas categorias funcionais e nos níveis de remuneração definidos no art. 7º da Lei 3.138/2007, por meio de ato administrativo, conforme a instrução de cada servidor, independentemente de aprovação prévia em concurso público de provas, ou de provas e títulos, ofende as regras constitucionais do concurso público. **Entendeu-se que a equivalência funcional e remuneratória evidência burla às regras da moralidade e igualdade.** (...) Constata-se, portanto, que o acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência desta Corte, sedimentada na Súmula Vinculante 43 (...). **Ante o exposto, nego provimento ao presente agravo regimental.** [RE 995.436 AgR, voto do rel. min. Edson Fachin, 1ª T, j. 9-12-2016, DJE 268 de 19-12-2016.] (grifou-se)

Observa-se, portanto, que o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, por meio da Lei vergastada, em relação aos cargos de **Analista Técnico – A e B**, agora denominados, respectivamente, **Auditor Técnico de Controle Externo – B e C**, revoga Leis que a constitucionalidade está sendo questionada, com o objetivo de manter e, até mesmo, dissimular a prática de violação constitucional exaustivamente rechaçada perante o Supremo Tribunal Federal.

Diante do exposto, faz-se necessária a declaração de inconstitucionalidade do § 3º do artigo 8º da Lei atacada, uma vez que este dispositivo assegura o que foi materializado pelo TCE/AM por meio de Atos Administrativos, ou seja, enquadramentos indevidos de servidores, em cargo de carreira, proporcionando a equivalência funcional e remuneratória, independente de prévia aprovação em concurso público, em decorrência do artigo 7º, parágrafo único do artigo 2º, da Lei 3.138/2007, bem como com o §1º do art. 12, §1º do artigo 17, e com o artigo 20, todos da Lei nº 3.486/2010.

No que concerne ao artigo 10; inciso III, alínea “a”, e alínea “a” do inciso IV, todos do artigo 13; artigo 15; incisos III e IV do artigo 20 e anexos IV e X, assim estão tipificados na Lei ora questionada:

“Art. 10. A nomenclatura do cargo de Auditor Técnico de Controle Externo-A, B e C (anexos I e IV desta Lei) abrange as atuais denominações dos cargos de Analista Técnico de Controle Externo (todas as áreas) e de Analista Técnico A e B, regulados no artigo 2º, alínea 'a', número 1, e no artigo 6º, incisos I a V e VI, da Lei nº 3.627, de 15 de junho de 2011, com a redação dada pelo artigo 50 da Lei nº 3.857, de 23 de janeiro de 2013. (grifou-se)

...

Art. 13. O cargo de Auditor Técnico de Controle Externo-A, B e C inclui as seguintes áreas de especialidades:

...

III - Auditoria de Tecnologia da informação: (grifou-se)

a) atribuições e competências: desenvolver atividades de planejamento, coordenação e execução relativas à fiscalização e ao controle externo de arrecadação e aplicação de recursos do Estado e dos Municípios do Amazonas, bem como da administração desses recursos, examinando legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade, em seus aspectos financeiro, orçamentário, contábil, patrimonial e operacional dos atos daqueles jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, na área da tecnologia da informação; planejar, programar, organizar e executar as atividades administrativas necessárias à consecução de tais objetivos, em especial quanto à concepção, coordenação, gerenciamento e participação em ações para implementação de soluções de tecnologia da informação, bem como prover e manter em funcionamento essa estrutura tecnológica, composta por sistemas, serviços, equipamentos e programas de informática necessários ao funcionamento do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas; (grifou-se)

b) requisitos: diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de graduação de nível superior em tecnologia da informação, em todas as suas acepções, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC);

IV - Ministério Público de Contas:

a) atribuições e competências: desenvolver atividades de planejamento, coordenação e execução relativas à fiscalização e ao controle externo de arrecadação e aplicação de recursos do Estado e dos Municípios do Amazonas, bem como da administração desses recursos, examinando legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade, em seus aspectos financeiro, orçamentário, contábil, patrimonial e operacional dos atos daqueles jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, no âmbito do assessoramento dos membros do Ministério Público de Contas; planejar, programar, organizar e executar as atividades administrativas necessárias à consecução de tais objetivos; (grifou-se)

b) requisitos: diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de graduação de nível superior em Direito, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC);

...

Art. 15. Aos 170 (cento e setenta) cargos de analista de controle externo do quadro funcional efetivo do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas previstos na Lei no 3.627, de 15 de junho de 2011, com a redação dada pela Lei no 3.857, de 23 de janeiro de 2013, denominados doravante Auditor Técnico de Controle Externo - A, com suas **quatro** áreas de especializadas, são acrescidos mais 100 (cem) cargos novos de mesmas nomenclatura, requisitos, atribuições e remuneração, para preenchimento por concurso público. (grifou-se)

...

Art. 20 [...]

III - **Auditor Técnico de Controle Externo** - Tecnologia da Informação: 31 (trinta e um) cargos; (grifou-se)

IV - **Auditor Técnico de Controle Externo** - Ministério Público de Contas: 40 (quarenta) postos com formação em nível superior em Direito, à razão de quatro postos por Procurador de Contas.”

Página nº 1 do anexo IV.

ANEXO X	
CORRESPONDÊNCIAS DE NOMENCLATURAS DOS CARGOS E FUNÇÕES (SEM ALTERAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES, NÍVEIS DE ESCOLARIDADE, REQUISITOS, NEM PADRÕES REMUNERATÓRIOS)	
CARGOS E FUNÇÕES DAS LEIS Nº 3.627/2011, 3.857/2013, 4.032/2014, 4.173/2015, 4.182/2015, 4.270/2015, 4.374/2016, 4.523/2017 E 4.691/2018	CARGOS E FUNÇÕES ATUAIS
ANALISTA TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO - AUDITORIA GOVERNAMENTAL	AUDITOR TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO - AUDITORIA GOVERNAMENTAL - A
ANALISTA TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO - OBRAS PÚBLICAS	AUDITOR TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO - OBRAS PÚBLICAS - A
ANALISTA TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO - TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	AUDITOR TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO - TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - A
ANALISTA TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO - MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS	AUDITOR TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO - MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS - A
ANALISTA TÉCNICO - A	AUDITOR TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO - AUDITORIA GOVERNAMENTAL - B
ANALISTA TÉCNICO - B	AUDITOR TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO - AUDITORIA GOVERNAMENTAL - C
ASSISTENTE DE CONTROLE EXTERNO	ASSISTENTE DE CONTROLE EXTERNO - A
TOTAL PARCIAL - III (CARGOS ATUAIS DE OCUPAÇÃO IMEDIATA E FUTURA)	506**
TOTAL GERAL (CARGOS DE NÍVEL SUPERIOR, DE NÍVEL SUPERIOR, DE NÍVEL INTERMEDIÁRIO E DE NÍVEL BÁSICO)	846**

Fragmento do anexo X.

Nota-se que os cargos de Analista Técnico de Controle Externo – Tecnologia da Informação e Analista Técnico de Controle Externo – Ministério Público tiveram acréscimo de atribuições e, conseqüentemente, responsabilidades ampliadas, posto que, às atribuições originais (administrativas e de assessoramento, respectivamente) foram somadas atribuições **eminente de fiscalização (auditoria e inspeção)**, referente à atividade finalística de **controle externo**, de competência dos Tribunais de Contas, previstas no artigo 71, inciso IV, da Constituição da República. Ademais, as denominações dos cargos foram harmonizadas às novas atribuições, ou vice-versa, uma vez que passaram a ser titularizado ‘Auditor Técnico de Controle Externo – A’, áreas de especialidades: Auditoria de Tecnologia da Informação e Ministério Público de Contas. Assim, A Lei atacada **inovou com a criação de 2 (dois) novos cargos**.

Na dicção do Ministro AYRES BRITTO, no MS nº 26.955: “Vale dizer, o cargo é um todo **proindiviso** nesse sentido, os seus componentes, portanto, dados de sua própria compostura jurídica, são a **denominação, o número, um vencimento e o que a doutrina tem chamado de atribuições, enquanto plexo de funções unitárias**”.

De acordo com o artigo 5º da Lei nº 3.857, de 23 de janeiro de 2013, que estabeleceu nova redação ao artigo 6º da Lei nº 3.627 de junho de 2011, a investidura no cargo de Analista Técnico de Controle Externo - Tecnologia da Informação exigia atribuições **eminente de função administrativa**, atividade de apoio, na área de tecnologia da informação. Assim segue o texto legal:

“Art. 6º [...]

**III - Analista Técnico de Controle Externo - Tecnologia da Informação: Planejar, conceber, coordenar, gerenciar e participar de ações para implementação de soluções de Tecnologia da Informação, bem como prover e manter em funcionamento essa estrutura tecnológica, composta por sistemas, serviços, equipamentos e programas de informática necessários ao funcionamento do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, com ênfase em Tecnologia da Informação.** REQUISITO: diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de graduação de nível superior em Tecnologia da Informação, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC).” (grifou-se)

Da mesma forma, em relação ao cargo Analista Técnico de Controle Externo – Ministério Público, que exigia, **exclusivamente, atividade de assessoramento** aos Procuradores de Contas, tanto que o requisito exigido e mantido pela Lei atacada é tão somente de graduação de nível superior em Direito, a saber:

“IV - **Analista Técnico de Controle Externo - Ministério Público: Desenvolver atividades de assessoria dos Procuradores de Contas, examinando legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade, em seus aspectos financeiro, orçamentário, contábil, patrimonial e operacional dos atos dos jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.** REQUISITO: diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso graduação de nível superior em Direito, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC).” (grifou-se)

Diante disso, materializa-se a **transposição** dos atuais **16** cargos de Analista Técnico de Controle Externo - Tecnologia da Informação e dos **20** cargos de Analista Técnico - Ministério Público, em cargos, respectivamente, de ‘**Auditor Técnico de Controle Externo – Área de Especialidade: Auditoria de Tecnologia da Informação - A**’ e ‘**Auditor Técnico de Controle Externo – Área de Especialidade: Ministério Público de Contas - A**’.

Ressalte-se que os **20** cargos de Analista Técnico de Controle Externo - Ministério Público foram criados com o advento do processo legislativo, referente ao Projeto de Lei nº 300/2012 (**DOC 12**), onde consta a justificativa do Presidente o TCE/AM, na qual relata a necessidade de criar **cargos efetivos e exclusivos** para atender o Ministério Público de Contas, substituindo cargos

comissionados, que foram extintos na concretização do referido Projeto de Lei, por meio da Lei nº 3.857/2013.

Por oportuno, não demais registrar que essa **exclusividade** se confirma não só pela redação dada pela Lei nº 3.857/2013, as atribuições do cargo Analista Técnico de Controle Externo - Ministério Público, agora, ‘**Auditor Técnico de Controle Externo – Área de Especialidade: Ministério Público de Contas - A**’, mas, também, por essas atribuições terem sido **sugeridas pelo próprio Ministério Público de Contas**, conforme é possível comparar o artigo 5º da Lei nº 3.857, de 23 de janeiro de 2013, que acresceu o inciso IV no artigo 6º da Lei nº 3.627 de junho de 2011, com o Processo administrativo nº 3.355/2012 - *objeto: Informação do Sr. Carlos Alberto S. de Almeida, Procurador Geral do Ministério Público deste TCE/AM, referente a necessidade de pessoal, no propósito de melhor atender ao fluxo processual, implantado pela Portaria nº 05 de setembro de 2010, bem como equalizar a demanda de servidores por gabinete.*

Ainda que o artigo 13, inciso IV, “a”, da Lei nº 4.743, de 28 dezembro de 2018, Lei atacada, preveja que as atribuições acrescidas **serão no âmbito do Ministério Público de Contas**, não o torna constitucional, porque as atividades de auditoria são exclusivas dos servidores lotados, devidamente investidos para tanto, no **âmbito do controle externo**. Assim, não se reveste de razoabilidade, uma vez que essas atribuições guardam similitude com as competências que foram conferidas pela Constituição República aos **Tribunais de Contas** e não aos Ministérios Públicos junto aos Tribunais de Contas.

Por outro lado, são convergentes com as atribuições dos Analista Técnico de Controle Externo - Auditoria Governamental e Analista Técnico de Controle Externo – Auditoria de Obras Públicas, a partir da Lei nº 4.743, de 28 dezembro de 2018, **Auditores Técnicos de Controle Externo – áreas de especialidades: auditoria governamental - A e auditoria de obras públicas – A**, bem como a nomenclatura desses cargos coadunam com suas atribuições. Não poderia ser diferente, pois as competências constitucionais dos Tribunais de Contas, no que concerne à fiscalização no **âmbito da atividade de controle externo**, são executadas por servidores detentores desses cargos, com respaldo de suas respectivas atribuições. Segue o mandamento constitucional a respeito:

“Art. 70. 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. (grifou-se)

...

Art. 71. O **controle externo**, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (grifou-se)

...

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, **inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial**, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II.” (grifou-se)

Nota-se que, em primeiro lugar, a competência, no âmbito do **controle externo**, para realização das fiscalizações (inspeções e auditorias) é dos Tribunais de Contas e, no âmbito destes, fica a cargo dos órgãos de fiscalização e instrução processual, onde são lotados os auditores de

controle externo, cabendo aos Ministérios Públicos que atuam junto aos Tribunais de Contas a função *custos legis*, cujos membros realizam juízo de conformação legal aos processos de controle de externo, razão porque é incabível que os assessores que atuam no Ministério Público de Contas junto ao TCE/AM possam titularizar o desempenho das inspeções e auditorias, seja porque não foram submetidos a concurso público específico para tanto, não sendo, portanto, qualificadamente aptos ao desempenho da missão constitucional, seja porque o rol originário das atribuições do cargo não contemplavam essa missão, e, ainda, porque sequer o Ministério Público de Contas possui competência institucional para realizar auditorias e inspeções.

Malgrado a Constituição da República não trate da promoção da ordem jurídica e demais competências para o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, não há dúvida de sua atuação como *custos legis*, por meio, tão somente, de seus Procuradores de Contas.

No estado do Amazonas, previsões a respeito encontram-se na Lei Estadual nº 2.423/96<sup>8</sup> (Lei Orgânica do TCE-AM), bem como na Resolução nº 04/2002<sup>9</sup> (Regimento Interno), e absolutamente em nenhum momento é atribuída ao Ministério Público de Contas qualquer competência para a realização de inspeções, auditorias ou outros procedimentos fiscalizatórios, indicada no artigo 70 c/c artigo 71, inciso IV, da Constituição República, até porque não poderia, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade, usurpação de competência institucional do Tribunal de Contas. Sua atuação nos processos de controle externo se alinha, no que couber, com a atuação do Ministério Público, previsto no artigo 127 e seguintes da carta constitucional.

Nesse contexto, destaca-se o artigo 118 da Lei Orgânica do TCE-AM, bem assim os artigos 78, parágrafo único, inciso I, e 79, parágrafo único, do Regimento Interno, respectivamente:

**Lei Orgânica:**

“Art. 118 - Aos **membros** do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado aplicam-se, subsidiariamente, no que couber as disposições das Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos da União e do Estado, pertinentes a direito, garantias, **prerrogativas**, vedações, regime disciplinar e forma de investidura no cargo inicial da carreira. (grifou-se)

**Regimento Interno:**

Art. 78. Apresentada ou não resposta à notificação a que se refere o inciso II do art. 74 deste Regimento, no prazo de quinze dias, será emitido o laudo técnico conclusivo.

Parágrafo único: Mesmo após emitido o laudo conclusivo, o setor técnico:

I - será encarregado de dar cumprimento às **diligências determinadas pelo Conselho ou Auditor Relator**; (grifou-se)

<sup>8</sup> <https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/2423-96-LEI-ORG%C3%82NICA-DO-TCE-COMPILADA-AT%C3%89-LEI-COMPLEMENTAR-204-2020.pdf>

<sup>9</sup> <https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/REGIMENTO-INTERNO-RES.-04-2002-alterado-at%C3%A9-Resolu%C3%A7%C3%A3o-n-04-2018.pdf>

...

Art. 79. Conclusivamente instruído, o processo receberá parecer do Ministério Público no prazo de trinta dias.

Parágrafo único. O Ministério Público requererá as **diligências** que entender cabíveis para a conveniente instrução do processo, cabendo aos **Órgãos instrutores o seu cumprimento.**” (grifou-se)

Observa-se que até mesmo as diligências requeridas pelo Ministério Público de Contas no âmbito dos processos de controle externo, são de competência do Tribunal de Contas, após determinação de Conselheiro Relator, e estão reservadas aos agentes públicos responsáveis pela **instrução processual, auditorias e inspeções**, no âmbito da Secretaria de Controle Externo do TCE-AM, competências essas executadas pelos ocupantes dos cargos corretamente denominados **Audidores Técnicos de Controle Externo - A - áreas de especialidades: auditoria governamental e auditoria de obras públicas**, respectivamente, agentes públicos que ingressaram por meio de concurso público específico.

Diante disso, demonstra-se que o Analista Técnico de Controle Externo – Ministério Público foi, originalmente, mediante concurso público, investido, como já dito, no cargo com atribuições específicas de **assessoramento** aos Procuradores de Contas, condizente com as competências institucionais do Ministério Público de Contas, o que significa que eles retratam na atuação processual a vontade do Procurador de Contas, não possuindo nem mesmo a **obrigatoriedade de assinar o documento para o qual prestou assessoria**, já que a peça jurídica evidencia a manifestação do Procurador. A partir disso, jamais poderia ser investido no **cargo de Auditor Técnico de Controle Externo - A**, por violar flagrantemente o artigo 37, inciso II, da CF/88 e a súmula vinculante 43-STF, que exigem concurso público em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

E não é só. A transformação operada nos cargos de assessoramento ministerial (Analistas Técnicos de Controle Externo – Ministério Público), transformando-os em Auditores e acrescentando-lhes atribuições finalísticas fiscalizatórias, promoveu, por via oblíqua, acréscimo de competência ao Ministério Público de Contas não prevista na Constituição Federal, qual seja, a de realizar fiscalizações, elencada no inciso IV do art. 71 da CF/88 dentre as **competências do Tribunal de Contas** – e não do Ministério Público de Contas.

Ora, se o Ministério Público de Contas não possui competência para atividades de auditoria, inspeção e outros procedimentos de fiscalização, **nem os titulares ministeriais (Procuradores de Contas)**, fica ainda mais evidente a inconstitucionalidade da lei que confere tais atribuições fiscalizatórias aos seus assessores (Analistas Técnicos de Controle Externo – Ministério Público), mormente por meio de transformação dos cargos, ou seja, **sem que estes tenham feito concurso para cargo com tais atribuições finalísticas de controle externo**, em órgão desprovido de tais competências institucionais, como se fosse possível, em sede de assessoramento, deter atribuições que sequer detém o titular ou o órgão (ministerial) e sem concurso para tal fim.

Aliás, no último dia 29.06, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, concedeu medida cautelar na suspensão de segurança 5.416 Distrito Federal, anteriormente deferida nos autos do MS nº 0724082-87.2020.8.07.0000 pelo TJDF, acatando o STF os argumentos

do requerente no sentido de **não se admitir requisição autônoma feita por Ministério Público de Contas, sob pena de se admitir usurpação de prerrogativas institucionais e competência do Tribunal de Contas, de fiscalizar e julgar contas dos responsáveis pela gestão de recursos públicos**, tendo colacionado na decisão, inclusive, os incisos II (julgar) e IV (realizar auditorias e inspeções - fiscalizar) do art. 71 da Constituição Federal, registrando que cabe ao Ministério Público de Contas requerer ao Tribunal de Contas que este instaure os devidos procedimentos de controle e correspondentes atividades correlatas, não cabendo àquele exercer fiscalização diretamente.

Assim, o que se alcança transformando em Auditores os analistas/assessores ministeriais (Analista Técnico de Controle Externo – Ministério Público), conferindo-lhes atribuições fiscalizatórias de auditoria e inspeção, correspondendo à competência que sequer o Ministério Público de Contas detém, é, na prática, usurpação de competência institucional reservada ao Tribunal de Contas, além de todos os demais aspectos inconstitucionais de alçar os ocupantes de tais cargos de assessoramento a cargos de natureza finalística de auditoria do Tribunal de Contas, de complexidade, responsabilidade e atribuições distintas, para as quais não foram selecionados por concurso público para exercerem, tais quais também não o foram os ocupantes dos cargos administrativos de Analistas de Tecnologia da Informação.

Em histórico julgado, o Supremo Tribunal Federal, no dia 12.05.2020, disponibilizou o teor do julgamento da **ADI 5391, de Relatoria da Ministra Rosa Weber**, e, na oportunidade, ao traçar a **distinção entre os cargos de Analista Tributário e Auditor Tributário**, no sentido de que, apesar de ambos serem finalísticos, de nível superior, e integrarem a estrutura do mesmo órgão (a Receita Federal), eles não se confundem entre si, as atribuições não se equivalem e não se tratam de cargos da mesma natureza, sendo inconstitucional qualquer modalidade de transformação, enquadramento, transposição ou equiparação entre eles, **crystalizou-se** a tese ora defendida, conforme excerto infra:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ARTIGO 5º DA LEI Nº 10.593, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2002, COM AS ALTERAÇÕES POSTERIORES. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. MODIFICAÇÃO MERAMENTE TERMINOLÓGICA. **O ARTIGO 5º DA LEI Nº 13.464/2017 APENAS CONFERIU NOVA DENOMINAÇÃO À CARREIRA, DORAVANTE CARREIRA TRIBURÁRIA E ADUANEIRA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, COMPOSTA DOS CARGOS DE AUDITOR-FISCAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL E DE ANALISTA TRIBUTÁRIO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL.** AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO EXAME DO MÉRITO. **JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DESTE SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUE IMPEDE ASCENSÃO, TRANSFERÊNCIA, ENQUADRAMENTO, MUDANÇA OU TRANSFORMAÇÃO EM OUTRO CARGO.** SÚMULA VINCULANTE Nº 43 DESTA CORTE. IMPRECISÃO TERMINOLÓGICA: USO DO CONCEITO DE CARREIRA DE MODO APARTADO DO SEU SENTIDO CONSTITUCIONAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. Legitimidade ativa ad causam da Associação Nacional dos

Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – UNAFISCO NACIONAL (art. 103, IX, da Constituição da República). Exemplo nítido de representatividade de uma categoria profissional. Reconhecimento da pertinência temática com o objeto da demanda. Entidade representativa, em âmbito nacional, dos interesses dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, ou seja, de uma inteira classe, e não de uma representação parcial ou fracionária. 2. O objeto de controle da presente ação direta de inconstitucionalidade permanece o art. 5º da Lei nº 10.593/2002, com as alterações posteriores, que foram meramente terminológicas, sem acarretar alteração substancial na composição nem na estrutura da Carreira impugnada. Ausência de prejuízo ao exame do mérito. 3. Alegação de inconstitucionalidade material do artigo 5º da Lei nº 13.464/2017, que conferiu nova denominação à carreira de que trata o art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, que passou a ser chamada de Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, composta dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil. **À luz do conceito de carreira, podem ser identificadas a lato sensu, atinente à Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, que, como grande carreira guarda-chuva, compõe-se dos dessemelhantes e independentes cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, ambos de nível superior e organizados em carreira, stricto sensu. Os Auditores-Fiscais possuem uma carreira organizada em várias classes. O mesmo ocorre com os Analistas Tributários: classes com remunerações distintas que compõem o escalonamento da carreira em sentido estrito. Não há falar em ascensão, transferência, enquadramento, mudança ou transformação em outro cargo, ainda que sob o manto denominador único de Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, forte na jurisprudência consolidada deste Supremo Tribunal Federal e na Súmula Vinculante nº 43.** 4. **Uma vez realizado o concurso para Analista Tributário, o único percurso possível é o de evolução funcional por meio da promoção dentro desta carreira específica. Vedado galgar outro cargo – o de Auditor-Fiscal – sem a realização de prévio concurso público, mesmo que componente da mesma grande carreira (lato sensu).** Inexistente elo ou continuidade entre os dois cargos que integram a Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, afigura-se inconstitucional a interpretação que oriente à concessão de aposentadoria com base em um sentido de carreira que não seja aquele stricto sensu. Permanecem paralelas e impenetráveis – salvo mediante concurso público – as carreiras stricto sensu de Analista Tributário e de Auditor-Fiscal, sem que se possa atribuir à grande Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil o sentido que permita a contagem de tempo de carreira para fins de aposentadoria, conforme previsto no artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005. **A legislação objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade, ao se valer do termo carreira, o fez de modo genérico, em sentido amplo, a significar simplesmente o quadro de pessoal estruturado em cargos díspares entre si.** Tal emprego terminológico não tem o alcance que expresse a carreira em sentido estrito, a denotar a organização dos cargos em um percurso evolutivo funcional que permita a promoção do servidor público e, por fim, a sua aposentadoria. Impõe-se restringir este emprego de carreira ao seu sentido amplo, a fim de afastar equivocadas interpretações que lhe possam inquinhar o vício de inconstitucionalidade, por **afrenta à exigência da prévia aprovação em**

concurso público para investidura em cargo público (art. 37, II, da Lei Maior) e aos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição da República). Viável dar interpretação conforme a Constituição à expressão Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, porque o seu uso no texto normativo impugnado não guarda conformidade e convergência com carga semântica constitucionalmente estabelecida para a palavra carreira. **Deve-se limitar a expressão Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil ao sentido amplo, condizente com quadro de pessoal, composto das carreiras em sentido estrito dos cargos de Analista Tributário e de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, distintas entre si, excluindo, portanto, qualquer interpretação que lhe confira o sentido estrito correspondente a escalonamento de cargos de forma verticalizada a proporcionar evolução funcional para fins de promoção ou mesmo aposentadoria. 5. Pedido julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 5º da Lei nº 13.464/2017, para fixar a exegese de que os cargos de Analista Tributário e de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil configuram carreiras distintas que não se confundem.** ADI 5391. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. ROSA WEBER. Julgamento: 20/04/2020. Publicação: 12/05/2020.” (Grifamos e negritamos).

De mais a mais, o verbete sumular vinculante de n. 43, oriundo do Supremo Tribunal Federal, é totalmente aplicável ao caso em destaque, já que: **“é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.”**

Lado outro, a **ADI nº 2335/SC**, que trata de reestruturação do quadro de pessoal com *aproveitamento* devido de servidores em cargos objeto de **transposição**, o que, segundo a jurisprudência construída pelo STF, não viola o artigo 37, inciso II, da Constituição de 1988, impõe como condição que tal **prática seja realizada com preservação, na essência, das atribuições do cargo** extinto e de seus requisitos de ingresso. Em outro julgado<sup>10</sup>, o STF deixa claro que somente em razão da **similitude das funções desempenhadas** não haveria ofensa ao princípio do concurso público. Não é isso, todavia, que se verifica na Lei amazonense.

No mesmo sentido, segue a **ADI Nº 3839/MG**:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 140, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, E ARTIGO 141 DA LEI COMPLEMENTAR N. 65. ARTIGO 55, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 15.788. ARTIGO 135, CAPUT E § 2º, DA LEI N. 15.961. LEIS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. INVESTIDURA E PROVIMENTO DOS CARGOS DA CARREIRA DE DEFENSOR PÚBLICO ESTADUAL. SERVIDORES ESTADUAIS INVESTIDOS NA FUNÇÃO DE DEFENSOR PÚBLICO E NOS CARGOS DE ASSISTENTE JURÍDICO DE PENITENCIÁRIA E DE ANALISTA DE JUSTIÇA. TRANSPOSIÇÃO PARA A RECÉM CRIADA CARREIRA DE DEFENSOR PÚBLICO ESTADUAL SEM PRÉVIO CONCURSO PÚBLICO. MODULAÇÃO**

<sup>10</sup> Mandado de Segurança nº 26.955

DOS EFEITOS. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, II, E 134, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Os preceitos objeto da ação direta de inconstitucionalidade disciplinam a forma de investidura e provimento dos cargos da carreira de Defensor Público Estadual. 2. Servidores estaduais integrados na carreira de Defensor Público Estadual, recebendo a remuneração própria do cargo de Defensor Público de Primeira Classe, sem o prévio concurso público. Servidores investidos na função de Defensor Público, sem especificação do modo como se deu a sua investidura, e ocupantes dos cargos de Assistente Jurídico de Penitenciária e de Analista de Justiça. **3. A exigência de concurso público como regra para o acesso aos cargos, empregos e funções públicas confere concreção ao princípio da isonomia. 4. Não-cabimento da transposição de servidores ocupantes de distintos cargos para o de Defensor Público no âmbito dos Estados-membros. Precedentes. 5. A autonomia de que são dotadas as entidades estatais para organizar seu pessoal e respectivo regime jurídico não tem o condão de afastar as normas gerais de observância obrigatória pela Administração Direta e Indireta estipuladas na Constituição [artigo 25 da CB/88].** 6. O servidor investido na função de defensor público até a data em que instalada a Assembléia Nacional Constituinte pode optar pela carreira, independentemente da forma da investidura originária [artigo 22 do ADCT]. Precedentes. 7. Ação direta julgada procedente para declarar inconstitucionais o caput e o parágrafo único do artigo 140 e o artigo 141 da Lei Complementar n. 65; o artigo 55, caput e parágrafo único, da Lei n. 15.788; o caput e o § 2º do artigo 135, da Lei n. 15.961, todas do Estado de Minas Gerais. Modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade. Efeitos prospectivos, a partir de 6 [seis] meses contados de 24 de outubro de 2007. (ADI 3819, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 24/10/2007, DJe-055 DIVULG 27-03-2008 PUBLIC 28-03-2008 EMENT VOL-02312-03 PP-00356 RTJ VOL-00206-01 PP-00170).

Outros fundamentos se deram no Plenário e nas Turmas do STF, a exemplo do Agravo de Instrumento **528048 Distrito Federal**, que trata de transposição de cargos, a saber:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. 1. **TRANSPosição DE CARGOS. CARREIRAS DE TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE TÉCNICO DE FINANÇAS E CONTROLE. LEIS DISTRITAIS 13/1988 E 99/1990. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO INCISO II DO ART. 37 DA MAGNA CARTA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 685/STF.** 2. **PREENCHIMENTO DE REQUISITOS LEGAIS. SÚMULAS 279 e 280/STF.** (grifou-se)

Nesse Agravo de Instrumento, o MINISTRO AYRES BRITO, Relator, no âmbito da Segunda Turma, proferiu voto, do qual se destaca trechos a respeito:

[...]

A bem da verdade, a Lei n. 13/88 permite aos servidores o ingresso em carreira diversa daquela para a qual inicialmente foram chamados. Nem mesmo se pode mascarar a hipótese como espécie de promoção, pois esta inexistente entre carreiras diversas. Indene de dúvidas de que se trata de **provimento derivado**. (grifou-se)

Noutro giro, a Lei n. 13/88 não apenas reestrutura cargos, como quer pensar o recorrente. Do contrário, ao criar a Carreira de Finanças e Controle, institui na

Administração Pública do Distrito Federal nos postos de serviço, os quais devem ser providos por meio de concurso público, nos moldes do art. 5º. Nesse contexto, os antigos servidores seriam **transpostos**, ingressando nos novos cargos criados sem a realização do certame constitucional. [...] (grifou-se)

Haveria a reestruturação da antiga carreira, ou mudança de nomenclatura, se fossem mantidas as atribuições dos cargos iniciais, ou seja, **o deslocamento de servidor para cargo idêntico da mesma natureza em novo sistema de classificação, ou de um cargo existente para classe de atribuições correlatas do novo sistema, coaduna-se com a norma constitucional**. No entanto, a espécie *sub judice*, conforme linhas volvidas, implica não apenas alteração do título do cargo, mas evidencia o surgimento de um novo e distinto cargo.

[...]

Consoante os arts. 1º, §§ 2º e 3º, e art. 3º da Lei n. 99/90, **a transposição era viável desde que comprovado pelo servidor o exercício de atividades típicas de finanças e controle ao tempo da aposentadoria**, através de declaração expressa dos titulares das Secretarias de Estado ou órgão equivalente, dos órgãos relativamente autônomos e dos dirigentes das Autarquias, a qual deveria ser homologada pelo Secretário da Fazenda ou do Planejamento.” (grifou-se)

[...]

Sobre o tema segue o entendimento doutrinário de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO

FILHO:

Em outras ocasiões, a Administração cria nova carreira com novos cargos e simplesmente pretende preenchê-los com servidores trabalhistas ou mesmo com estatutários de carreiras diversas. Clara está, nessa hipótese, a intenção de burlar a regra constitucional. O STF, inclusive, já declarou inconstitucional lei do Estado do Mato Grosso, que, tendo criado Grupo Especial de Advogados do Estado, carreira nova, permitia a investidura automática nos cargos por advogados da administração pública direta, autárquica e fundacional. Para ser legítima a investidura, tornar-se-á imprescindível a prévia aprovação em concurso público.”<sup>11</sup>

Na contramão da jurisprudência e da doutrina pátria, foi conferido aos cargos de Analista Técnico de Controle Externo – Tecnologia da Informação (cargo de natureza administrativa) e Analista Técnico de Controle Externo – Ministério Público (cargo de assessoramento ministerial) as atribuições e prerrogativas profissionais de agentes investidos nos cargos incumbidos de realizar as atividades **finalísticas** exclusivas de Estado do Tribunal de Contas, referentes a auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos fiscalizatórios na esfera de controle externo que afetam direitos subjetivos de gestores que atuam na administração pública dos Municípios e do Estado do Amazonas.

---

<sup>11</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 21ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2009. 599p.

Rememore-se que, conforme ensina o professor Ismar Viana<sup>12</sup>, “a prática em **desvio de poder ou sem competência legal**, especialmente em fiscalizações no âmbito do Controle Externo, para além de ensejar a nulidade do ato, à guisa do disposto no artigo 2º da Lei 4.717/65”, pode afetar, injustificadamente, honra, patrimônio, exercício profissional e capacidade eleitoral passiva daqueles que manejam recursos públicos e prestam contas ao respectivo Tribunal de Contas, conduta que pode ser enquadrada no artigo 25 da Lei n. 13.869, de 05 de setembro de 2019, que dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade, cujo teor dispõe que configura abuso de autoridade proceder à obtenção de prova, em procedimento de investigação ou fiscalização, por meio manifestamente ilícito.

Ainda nessa linha, a organização e o funcionamento dos tribunais de contas repercutem diretamente em aspectos de devido processo legal na esfera de controle externo, conforme ensinamentos do sobredito professor, colocando em risco a imparcialidade na atuação dessas instituições na medida em que, porventura, não garantam a regularidade e a clara segregação entre as 3 (três) funções concentradas no Tribunal de Contas, quais sejam, a função de *investigar/fiscalizar* (auditorias, inspeções e instruções processuais), a função de *parquet* e a função de *judgar*:

No que tange à estrutura e o funcionamento dos Tribunais de Contas, o Constituinte consolidou, no artigo 73, a existência de **quadro próprio de pessoal**, preestabelecendo que as Cortes de Contas exercem, no que couber, as **atribuições previstas no artigo 96**, que versa exatamente sobre a **organização e o funcionamento dos Tribunais Judiciários**.

Ainda nessa exegese, pode-se concluir que, **ao manter a imposição de quadro próprio de pessoal**, expressão utilizada pelo Texto Constitucional exclusivamente para tratar do funcionamento dos Tribunais de Contas, quis o Legislador Constituinte que esse **modelo de aparato orgânico-funcional não sofresse interferência, interna ou externa, evitando que agentes públicos sem vínculo institucional próprio com o órgão controlador, sem atribuição legal, portanto, viessem a realizar as inspeções e auditorias, competências conferidas pela CRFB/88 em juízo de privatividade aos Tribunais de Contas**.

Isso porque, **diferentemente do Poder Judiciário**, cuja função típica e exclusiva é a de **judgar** – o que **justifica a necessidade de estruturação orgânica em formato de secretarias auxiliares** – os **Tribunais de Contas concentram, num só órgão, as funções de investigar, acusar e julgar, razão pela qual o Constituinte foi taxativo quanto à necessidade de quadro próprio de pessoal para o desempenho das competências finalísticas de controle externo estatuídas no artigo 71 da CF**, num formato que garanta **A OBSERVÂNCIA DO SISTEMA ACUSATÓRIO NÃO PURO, PAUTADO NA INDEPENDÊNCIA PLENA DAS TRÊS FUNÇÕES PROCESSUAIS**.

Não fosse essa a exegese consentânea com a lógica processual, teria o texto do artigo 73 adotado o mesmo termo usado para os Tribunais do Judiciário, limitando-se a afirmar que o Tribunal de Contas da União seria composto por nove Ministros, teria sede no Distrito Federal, jurisdição em todo o território nacional, e exerceria, no que coubesse, as atribuições previstas no art. 96, que já dispõe sobre a organização e funcionamento do Poder Judiciário. Teria, portanto, sido silente quanto ao uso da expressão quadro próprio de pessoal, seguindo o princípio de hermenêutica jurídica, segundo o qual o texto legal não traz palavras inúteis.”.

---

<sup>12</sup> VIANA, Ismar. Fundamentos do Processo de Controle Externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2019, p. 182.

13

(...)

Isso porque a **necessidade de distanciamento e de ausência de interferência entre as funções se devem à estrutura constitucional e de funcionamento dos Tribunais de Contas, que concentram, num só órgão, as funções de investigação, apuração, julgamento e revisão do julgado, diferente do sistema que rege o funcionamento do processo judicial, a exemplo do processo penal - que muito se assemelha ao processo de controle externo, embora com ele não se confunda – cujas funções de investigar, acusar e julgar são desempenhadas por órgãos e poderes distintos, Polícia judiciária, Ministério Público e Poder Judiciário, numa configuração bem definida, capaz de garantir a independência entre as funções processuais, com vistas a garantir a imparcialidade de atuação dos agentes públicos que intermedeiam as funções dos órgãos e poderes aos quais se encontram vinculados, seguindo o sistema acusatório não puro, adotado pela Constituição Federal de 1988.**<sup>14</sup>

(...)

Não se pode olvidar que, diferente do Poder Judiciário, cuja atuação se encontra condicionada à provocação, os Tribunais de Contas podem e devem agir de ofício. Ao não submeter os Tribunais de Contas ao princípio da inércia da jurisdição, o Legislador Constituinte originário quis que a proatividade das Casas Fiscalizadoras dos gastos públicos fosse a regra, e, para cumprir tal mister, dotou os Tribunais de Contas de autonomia, não os subordinando hierarquicamente a nenhum dos Poderes da República, tudo para evitar que a falta de independência técnico-funcional não viesse a constituir óbice à regular e eficaz atuação desse importante órgão guardião dos bens e valores públicos.<sup>15</sup>

Em que pese a **transformação de cargos já extintos, vagos e ocupados, e agora recriados**, como de nível superior, Auditor Técnico de Controle Externo – A, fica evidente, o **malabarismo** previsto pelo artigo 16; parágrafo único do artigo 17, artigo 18; e parágrafo único do artigo 19, da Lei atacada. Assim foram estabelecidos os referidos artigos:

Art. 16. Ficam **transformados** 22 (vinte e dois) cargos efetivos de Assistente de Controle Externo e 05 (cinco) cargos efetivos de Motorista, todos atualmente vagos, em 27 (vinte e sete) cargos efetivos de **Auditor Técnico de Controle Externo–A**, para preenchimento mediante concurso público. (grifou-se)

Art. 17. Os 28 (vinte e oito) cargos efetivos de Assistente de Controle Externo, atualmente ocupados, constituem quadro em extinção (anexo V desta Lei), na medida em que vagarem definitivamente.

Parágrafo único. Em razão do disposto no caput deste artigo, são **desde já criados 28 (vinte e oito) cargos efetivos de Auditor Técnico de Controle Externo - A** que somente poderão ser preenchidos por concurso público na medida em que vagarem os cargos ora ocupados e lançados no quadro em extinção, mediante declaração expressa do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. (grifou-se)

<sup>13</sup> VIANA, Ismar. Fundamentos do Processo de Controle Externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p.58

<sup>14</sup> VIANA, Ismar. *Op.cit.* p.66

<sup>15</sup> VIANA, Ismar. *Op.cit.* p.98

Art. 18. Considerando que, dos quadros em extinção dos incisos VI, VII e VIII do artigo 6º e do anexo I da Lei no 3.627, de 15 de junho de 2011, com as redações dadas pela Lei nº 3.857, de 23 de janeiro de 2013, **já se extinguíram** 28 (vinte e oito) cargos de Analista Técnico–A e 28 (vinte e oito) cargos de Analista Técnico-B, 01 (um) cargo de Medico, 11 (onze) cargos de Assistente Técnico–A, 34 (trinta e quatro) cargos de Assistente Técnico B, 06 (seis) cargos de Auxiliar Técnico–A e 03 (três) cargos de Auxiliar Técnico-B, **são criados, para reposição do quadro permanente do Tribunal de Contas, 111** (cento e onze) cargos efetivos de Auditor Técnico de Controle Externo - A, que se somam de imediato àqueles descritos no artigo 15 da presente Lei, para preenchimento por concurso público (anexos IV e V). (grifou-se).

Art. 19. Ficam mantidos no quadro de cargos em extinção, considerando o determinado pelo artigo 20, inciso IV, e anexo II da Lei no 3.627, de 15 de junho de 2011, com as redações dadas pela Lei nº 3.857, de 23 de janeiro de 2013, os seguintes postos ainda ocupados na data da publicação da presente Lei (anexos IV, V e VI):

I - 28 (vinte e oito) cargos de Analista Técnico–A e 72 (setenta e dois) cargos de Analista Técnico-B, agora denominados Auditor Técnico de Controle Externo-B (artigo 10 desta Lei);

II - 18 (dezoito) cargos de Assistente Técnico–A e 81 (oitenta e um) cargos de Assistente Técnico–B, doravante denominados Assistente de Controle Externo–B e C (artigo 11 desta Lei);

III - 02 (dois) cargos de Auxiliar Técnico–A e 09 (nove) cargos de Auxiliar Técnico–B (artigo 12 desta Lei);

Parágrafo único. Em razão do disposto neste artigo, **são criados 210 (duzentos e dez) cargos efetivos de Auditor Técnico de Controle Externo - A**, que somente poderão ser preenchidos por concurso público na medida em que vagarem os cargos ora ocupados descritos nos incisos I a III, mediante declaração expressa do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, consoante o parágrafo único do artigo 17.

Muito embora haja previsão de que os cargos vagos e os ocupados, extintos e agora transformados e recriados como de nível superior devam ser ocupados por meio de concurso público, entende-se que esse critério pode vir a ser desvirtuado, possibilitando interpretações em dissonância com a Constituição da República, assim contrariando o artigo 37, inciso II, uma vez que alcançará os atuais ocupantes dos cargos em extinção, bem como os servidores que já foram aposentados e que eram ocupantes desses cargos.

Não se deve descartar que o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, após a realização de **concurso público** para o cargo de Auditor Técnico de Controle Externo - A, utilizando a cota dos cargos vagos de Assistentes (nível médio) e que já estão extintos, venha a entender que os atuais titulares dos cargos de Assistentes, já extintos, porém, ainda ocupados, devam **ascender** aos cargos de Auditor Técnico de Controle Externo - A, sob pretexto de que atendem os requisitos de ingresso.

Além disso, não seria demais cogitar a possibilidade do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, após ser instado, interpretar os artigos acima expostos, **combinando com o § 3º do**

**artigo 8º (redação dada pela lei nº 5.053/2019)**, já destacado, inicialmente, como o primeiro caso de inconstitucionalidade (subitem II.a), e que agora se transcreve, novamente:

Art. 8º  
[...]

§ 3º Compõem o quadro ainda os cargos em extinção, cujas peculiaridades e equivalências, já definidas no artigo 30 e anexos da Lei n. 3.627, de 15 de junho de 2011, modificada pela Lei n.3.857, de 23 de janeiro de 2013, são respeitadas quanto à escolaridade mínima e aos outros requisitos **para ocupação, atribuições e padrões remuneratórios** (anexos I a VI desta Lei).” (grifou-se)

Nesses cenários, não se pode desconsiderar a possibilidade de o detentor do cargo em extinção venha a ocupar um cargo de Auditor Técnico de Controle Externo - A, sem prestar concurso público, bem assim o servidor aposentado, sob pretexto de equiparação, nas mesmas bases, venha a receber a outorga da denominação Auditor Técnico de Controle Externo - A, passando a perceber a remuneração do cargo de nível superior.

Desse modo, é possível que se concretize mais um caso de **ascensão funcional**, em decorrência de enquadramento desses servidores ocupantes de cargo de nível médio no cargo de Auditor Técnico de Controle Externo - A, de nível superior, reincidindo na prática de **provimento derivado**, já por inúmeras vezes, afastado pelo STF, *in verbis*:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DO CEARÁ. PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AO DISPOSTO NO ART. 37, II, DA CF. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - São inconstitucionais os artigos da Lei 13.778/2006, do Estado do Ceará que, a pretexto de reorganizar as carreiras de Auditor Adjunto do Tesouro Nacional, Técnico do Tesouro Estadual e Fiscal do Tesouro Estadual, **ensejaram o provimento derivado de cargos**. II - Dispositivos legais impugnados que afrontam o comando do art. 37, II, da Constituição Federal, o qual exige a realização de concurso público para provimento de cargos na Administração estatal. III - Embora sob o rótulo de reestruturação da carreira na Secretaria da Fazenda, procedeu-se, na realidade, à instituição de cargos públicos, cujo provimento deve obedecer aos ditames constitucionais. IV - Ação julgada procedente. (ADI 3857, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 27/2/2009).”

E mais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DO DISTRITO FEDERAL QUE DISPÕEM SOBRE CARREIRAS E CARGOS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA DO STF PARA JULGAMENTO. REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DE DISPOSITIVOS IMPUGNADOS. EXISTÊNCIA DE JULGAMENTO ANTERIOR SOBRE DISPOSITIVO LEGAL IMPUGNADO. PREJUDICIALIDADE RECONHECIDA. PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS POR MEIO DE ASCENSÃO E TRANSPOSIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 37, II, DA CF. SÚMULA 685 DO STF. OFENSA INDIRETA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. I – A natureza híbrida do Distrito Federal não afasta a competência

desta Corte para exercer o controle concentrado de normas que tratam sobre a organização de pessoal, pois nesta seara é impossível distinguir se sua natureza é municipal ou estadual. II - A ação está prejudicada no que diz respeito ao pleito de reconhecimento da inconstitucionalidade dos arts. 3º da Lei distrital 66/1989 e 6º da Lei distrital 83/1989, em razão da superveniente perda de objeto, tendo em vista a suas revogações expressas, respectivamente, pelas Leis distritais, 3.318/2004 e 3.319/2004. Precedentes. III – Resta, também, prejudicado o feito no tocante à impugnação ao art. 1º da Lei 96/1990 do Distrito Federal, uma vez que já houve pronunciamento desta Corte acerca da constitucionalidade deste dispositivo no julgamento da ADI 402/DF, Rel. Min. Moreira Alves. IV - São inconstitucionais os arts. 8º e 17 da Lei 68/1989 e o art. 6º da Lei 82/1989 por violarem o art. 37, II, da Constituição Federal. V – **A jurisprudência pacífica desta Corte é no sentido de que a ascensão e a transposição, conforme se verifica nos dispositivos ora atacados, constituem formas de provimento derivado inconstitucionais, por violarem o princípio do concurso público. Súmula 685 do STF.** VI – Quanto à impugnação aos arts. 1º e 2º da Lei distrital 282/1992, eventual afronta ao texto constitucional seria indireta, uma vez que se mostra indispensável, para a resolução da questão, o exame do conteúdo de outras normas infraconstitucionais. Precedentes. VII – Ação julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os arts. 8º e 17 da Lei 68/1989 e o art. 6º da Lei 82/1989, prejudicado o exame dos arts. 3º da Lei distrital 66/1989, 6º da Lei distrital 83/1989 e 1º da Lei distrital 96/1990. VIII - Ação não conhecida no tocante a impugnação aos arts. 1º e 2º da Lei distrital 282/1992. (ADI 3341, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 29/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 27-06-2014 PUBLIC 01-07-2014).

Na espécie, há flagrante inconstitucionalidade no acesso ou transposição dos cargos de Assistentes, Motoristas, de nível médio, e Auxiliares, de nível fundamental, que já estavam em extinção, mas, agora, transformados ou recriados em cargos de **Auditor Técnico de Controle Externo – A**, de nível superior, os quais a investidura derivada estaria travestida de reenquamento conferido pela lei estadual ora questionada em face da Constituição, especificamente no seu artigo 37, inciso II.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu, em caso análogo, que:

Por ofensa ao princípio da ampla acessibilidade aos cargos públicos (CF, art. 37, II), o Plenário julgou procedente pedido formulado em ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 15 e 17 do ADCT da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. O referido art. 15 autoriza o denominado “enquadramento”, ao permitir que servidores públicos estaduais, da administração direta, autárquica e fundacional, com tempo igual ou superior a cinco anos de exercício e que há mais de dois anos estejam à disposição de órgão diverso daquele de sua lotação, optem pelo enquadramento definitivo no órgão em que estiverem a serviço, ainda que de outro Poder. O art. 17, por seu turno, possibilita que o servidor estadual tenha acesso a cargo ou emprego de nível superior identificado ou equivalente à formação do curso de nível superior que venha a concluir. **O Tribunal asseverou que reiterados julgamentos da Corte teriam assentado a indispensabilidade da prévia aprovação em concurso de provas ou de provas e títulos para investidura em cargo público de provimento efetivo.** Destacou que a matéria fora objeto do Verbete 685 da Súmula do STF (“É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”). **Esclareceu que a estabilidade excepcional garantida**

**pelo art. 19 do ADCT da CF não conferiria direito a qualquer tipo de reenquadramento em cargo público. Sublinhou que ao servidor estável, nos termos do preceito citado, seria assegurada somente a permanência no cargo para o qual fora contratado, sem que pudesse integrar carreira distinta. Aduziu que, com a promulgação da atual Constituição, teriam sido banidos do ordenamento jurídico brasileiro os modos de investidura derivada.** Frisou que a finalidade de corrigir eventuais distorções existentes no âmbito do serviço público estadual não tornaria legítima a norma impugnada. Precedentes citados: ADI 248/RJ (DJU de 8.4.1994) e ADI 2.689/RN (DJU de 21.11.2003). ADI 351/RN, rel. Min. Marco Aurélio, 14.5.2014. (ADI-351)”

Há precedente do Supremo Tribunal Federal em caso semelhante em que a lei contratada em face da Constituição é oriunda do Estado do Amazonas:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEIS 2.875/04 E 2.917/04, DO ESTADO DO AMAZONAS. COMISSÁRIO DE POLÍCIA. CARGO DE NATUREZA ISOLADA. TRANSFORMAÇÃO, APÓS POUCO MAIS DE 3 ANOS, EM CARGOS DE DELEGADO DE POLÍCIA. QUEBRA DE HIERARQUIA FUNCIONAL. BURLA AO CONCURSO PÚBLICO CARACTERIZADA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. As leis estaduais impugnadas equipararam (Lei 2.875/04) e, logo após, transformaram (Lei 2.917/04) em delegados de polícia 124 cargos isolados de comissários de polícia, que haviam sido criados em 2001 com remuneração bastante inferior à daquele primeiro cargo e sem perspectiva de progressão funcional. 2. A forma pela qual foi conduzido o rearranjo administrativo revela que houve, de fato, burla ao postulado do concurso público, mediante o favorecimento de agentes públicos alçados por via legislativa a cargo de maior responsabilidade do que aquele para o qual foram eles aprovados em concurso. Não se verificou, no caso, um gradual processo de sincretismo entre os cargos, senão que uma abrupta reformulação da condição dos comissários de polícia, que em menos de três anos deixaram de ter suas características originais para passar a um cargo organizado em carreira. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 3415, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 24/09/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-249 DIVULG 10-12-2015 PUBLIC 11-12-2015)

Na mesma toada, aduz a doutrina de ALEXANDRE DE MORAES:

Em conclusão, a investidura em cargos ou empregos públicos depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou provas e títulos, não havendo possibilidade de edição de lei que, mediante agrupamento de carreiras, opere transformações em cargos, permitindo que os ocupantes dos cargos originários fossem investidos nos cargos emergentes, de carreira diversa daquela para a qual ingressaram no serviço público, sem concurso público.<sup>16</sup>

Por isso, é indispensável a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto dos seguintes dispositivos: artigo 16; parágrafo único do artigo 17; artigo 18; e parágrafo único do artigo 19, todos da Lei atacada, de modo que sejam interpretados conforme à Constituição, coibindo a exegese que possibilite o pedido de enquadramento indevido pelos servidores ocupantes

<sup>16</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 12ed. Atlas: São Paulo, 2002. 330p.

dos cargos de Assistente de Controle Externo, Analista Técnico–A e B, Médico, Assistente Técnico–A e B, Auxiliar Técnico–A e B, bem assim da equivalência funcional e remuneratória, por parte dos servidores já aposentados ou que estejam em processo de aposentadoria, **com o cargo de Auditor Técnico de Controle Externo - A**, o que, caso ocorra, onerará sobremaneira o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, bem como sua previdência social.

Em decorrência de todo o exposto, salienta-se que o entendimento sobre qualquer forma de provimento derivado encontra-se consolidado na jurisprudência pátria, conforme é possível extrair da Súmula 685, convertida na Súmula Vinculante 43, já citada outrora, a qual repisa-se diante do relevo de seu contexto, conforme segue:

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”.

A esse respeito, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, em luminoso tirocínio, ressalta:

O que a Lei Magna visou com os princípios da acessibilidade e do concurso público foi, de um lado, ensejar a todos iguais oportunidades de disputar cargos ou empregos na Administração direta e indireta. De outro lado, propôs-se a impedir tanto o ingresso sem concurso, ressalvadas as exceções previstas na Constituição, quanto obstar a que o servidor habilitado por concurso para cargo ou emprego de determinada natureza viesse depois a ser agraciado com cargo ou emprego permanente de outra natureza, pois esta seria uma forma de fraudar a razão de ser do concurso público.<sup>17</sup>

Desse modo, observa-se que a jurisprudência da Suprema Corte, bem como a doutrina pátria convergem na interpretação do artigo 37, inciso II, da Constituição da República, deixando claro, no caso em questão, a violação dos Princípios da Igualdade, da Moralidade e do Concurso Público.

Não se pode olvidar, ainda, que as ocupações indevidas de cargos públicos, além da grave ofensa ao mandamento constitucional de concurso público, constituem inequívoca ofensa à eficiência administrativa, interferem diretamente na regular prestação dos serviços públicos postos à disposição da coletividade, agravam a crise previdenciária, e configuram ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, V da Lei n. 8.429/1992.

#### **IV - DA TUTELA CAUTELAR INTENTADA:**

Por tudo que foi assentado, demonstrando que a Lei atacada, cristalinamente, viola a Constituição da República, pode-se considerar que tal motivo é suficiente para que os pontos inconstitucionais apontados tenham a eficácia suspensa, até julgamento definitivo de mérito, eis que demonstrado o preenchimento dos requisitos autorizadores dos provimentos jurisdicionais de cognição sumária, *fumus boni juris*.

---

<sup>17</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 276-277.

Isso porque a Lei atacada prevê, conforme o anexo IV, 238 cargos de Auditor Técnico de Controle Externo-A, para preenchimento imediato por meio de concurso público, o que pode vir a acarretar embaraços e futuras demandas administrativas e judiciais, uma vez que questões como atribuições e nomenclaturas dos cargos de Auditor Técnico de Controle Externo - A - Auditoria de Tecnologia da Informação e Auditor Técnico de Controle Externo - A - Ministério Público de Contas estão aqui sendo objeto de possível inconstitucionalidade.

Para além disso, há risco de continuidade de enquadramento indevido, conforme previsão do § 3º do artigo 8º, redação dada pela Lei nº 5.053/2019, além de possibilidade de desvirtuadas interpretações do artigo 16; parágrafo único do artigo 17; artigo 18; e parágrafo único do artigo 19, todos da Lei atacada, em dissonância com a Constituição, sem contar com o reflexo financeiro que poderá causar, tanto na Corte de Contas, quanto no órgão de previdência social do estado.

Por fim, a concessão de medida cautelar é necessária, porquanto acaso concedida apenas ao final com o julgamento do mérito da ADI, poderá haver ineficácia da medida e severos prejuízos ao sistema previdenciário com a aposentação de vários servidores de nível médio e fundamental em ascensão inconstitucional a níveis remuneratórios bem superiores aos cargos de ingresso no serviço público, bem assim aos servidores temporários “efetivados” sem concurso público, cuja aposentação ocorre eventualmente no Regime Geral de Previdência, de modo a agravar ainda mais dano ao sistema remuneratório e previdenciário do Estado do Amazonas.

Ademais, diante da considerável dificuldade de gerenciamento da pauta de julgamento das ADI's submetidas à apreciação pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, valendo-se do critério de conveniência, em lugar do *periculum in mora* para concessão de medida cautelar. (STF, DJU, 7 de abril. 1995, ADInMC nº 1.087-5-RJ, rel. Min. Moreira Alves)

## **V – DO PEDIDO:**

Nesse contexto específico, a ANTC requer que seja conhecida a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, tendo em vista o preenchimento de seus pressupostos de admissibilidade, para que:

- i) seja concedida a medida cautelar intentada, *inaudita altera parte*, com base no art. 10 da Lei nº 9.868/99, tendo em vista que os motivos se mostram suficientes para que os pontos inconstitucionais apontados tenham a eficácia suspensa, até julgamento definitivo de mérito, eis que demonstrado o preenchimento dos requisitos autorizadores dos provimentos jurisdicionais de cognição sumária, ainda, levando em consideração o perigo da demora, capaz de causar possíveis prejuízo financeiros ao TCE/AM, bem como o preenchimento imediato por meio de concurso público, considerando disponibilidade de vagas existentes, o que pode vir a acarretar embaraços e futuras demandas administrativas e judiciais, uma vez que questões como atribuições e nomenclaturas dos cargos de Auditor Técnico de Controle Externo - A - Auditoria de Tecnologia da Informação e Auditor Técnico de Controle Externo - A - Ministério Público de Contas estão aqui sendo objeto de possível inconstitucionalidade, com base na Súmula Vinculante nº 43 e na Súmula do STF nº 685, eis que qualquer afronta chapada ao texto constitucional não se convalida com o passar do tempo;

- ii) seja declarada a inconstitucionalidade do § 3º do artigo 8º (redação dada pela lei nº 5.053/2019), da Lei 4.743, de 28 de dezembro de 2018, do Estado do Amazonas (*regula o plano de cargos, carreiras e remunerações, consolida as normas de pessoal do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e dá outras providências*), uma vez que este dispositivo assegura o que foi materializado pelo TCE/AM por meio de Ato Administrativo, ou seja, enquadramento inconstitucional de servidores, em cargo de carreira, proporcionando a equivalência funcional e remuneratória, independente de prévia aprovação em concurso público, em decorrência do artigo 7º, parágrafo único do artigo 2º, da Lei 3.138/2007, bem como com o §1º do art. 12, §1º do artigo 17, e com o artigo 20, todos da Lei nº 3.486/2010, objeto do RE995436, forte na Súmula Vinculante nº 43 e na Súmula do STF nº 685;
- iii) sejam, igualmente, declaradas inconstitucionais a alínea “a” do inciso III e a alínea “a” do inciso IV do artigo 13 da Lei 4.743, de 28 de dezembro de 2018, do Estado do Amazonas, por incompatibilidade material com os **Princípios da Igualdade, da Moralidade e do Concurso Público**;
- iv) seja procedida à **interpretação** “conforme, com redução de texto”, assim excluindo os textos e palavras que não sejam compatíveis com a Constituição da República, referentes aos seguintes dispositivos: artigo 10, em relação a expressão ‘(todas as áreas)’; inciso III do artigo 13, além do anexo IV, constante da área de especialidade: Auditoria de Tecnologia da Informação, atinente ao vocábulo ‘*Auditoria*’; artigo 15, concernente a palavra ‘*quatro*’; incisos III e IV do artigo 20, relativo ao termo ‘*Auditor*’; anexo X, no que se refere as expressões: ‘*Auditor Técnico de Controle Externo*’, constantes das denominações, Auditor Técnico de Controle Externo - Tecnologia da Informação - A e Auditor Técnico de Controle Externo - Ministério Público de Contas - A, no campo cargos e funções atuais, todos da Lei 4.743, de 28 de dezembro de 2018, do Estado do Amazonas, de forma que lhes seja dada;
- v) haja a “declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto”, do anexo IV da Lei 4.743, de 28 de dezembro de 2018, no campo que designa o cargo, no que concerne a nomenclatura do cargo de Auditor Técnico de Controle Externo – A, atribuído, no nosso sentir, indevidamente, aos antigos cargos de Analista Técnico de Controle Externo – Ministério Público e Analista Técnico de Controle Externo – Ministério Público;
- vi) Igualmente, proceda à “declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto”, do artigo 16; parágrafo único do artigo 17; artigo 18; e parágrafo único do artigo 19, todos da Lei 4.743, de 28 de dezembro de 2018, do Estado do Amazonas, afastando **intepretação** que possibilite o pedido de enquadramento indevido pelos servidores ocupantes dos cargos de Assistente de Controle Externo, Analista Técnico–A e B, Médico, Assistente Técnico–A e B, Auxiliar Técnico–A e B, bem assim da equivalência funcional e remuneratória, por parte dos servidores já aposentados ou que estejam em processo de aposentadoria, com o cargo de Auditor Técnico de Controle Externo – A, o que, caso ocorra, onerará sobremaneira o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, bem como sua previdência social. Ressalta-se que caso semelhante já ocorreu no âmbito

do TCE/AM, por implicação das Leis que indiretamente são objeto do RE 995436, forte na Súmula Vinculante nº 43 e na Súmula do STF nº 685.

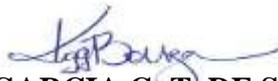
- vii) Notifique o Exmo. Sr. Procurador-Geral da República para que emita o seu parecer, nos termos do art. 103, § 1º, da Constituição Federal;
- viii) seja notificado o Sr. Advogado-Geral da União para se manifestar sobre o mérito da presente ação, caso haja necessidade, no prazo de quinze dias, nos termos do Art. 8º da Lei nº 9.868/99 e da exigência constitucional do Art. 103, § 3º;
- ix) Promova a intimação do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas.

Por serem de valor inestimável os bens jurídicos em discussão, dispensa-se a indicação do valor da causa.

Brasília, 10 de julho de 2020.

**Nesses termos,**

**Pede e espera deferimento.**



**KASLA GARCIA G. T. DE SOUZA**  
OAB/MS 8.226



**ISMAR DOS SANTOS VIANA**  
OAB/SE 8.353

**LUCIANO OIVEIRA DE MELO**  
OAB/AC 3.091