

Ofício nº 026/PR-ANTC/2013.

Brasília, 8 de outubro de 2013.

Ao Ilustríssimo Senhor **ROBERTO KUPSKI**
Presidente do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate)

Senhor Presidente:

Com a finalidade de contribuir para o debate sobre o Projeto de Lei nº 3.351, de 2012, apresentado com o propósito de regulamentar o artigo 247 da Constituição e definir os cargos efetivos que guardam em suas atribuições atividades são exclusivas de Estado, a Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC) encaminha a Vossa Senhoria **Nota Técnica nº 001/PR-ANTC/2013** de auditoria dos membros da Diretoria desta Associação Nacional.

Embora a ANTC ainda não integre o Fonacate, os auditores de controle externo dos 34 Tribunais de Contas do Brasil têm interesse na matéria e preocupação com a apresentação de sugestões que visem alterar o artigo 2º, inciso II da proposta original do PL nº 3.351, de 2012, o qual reconhece no rol das atividades exclusivas de Estados aquelas referentes à atividade-fim dos Tribunais de Contas.

A ANTC tomou conhecimento pela imprensa de que a Auditar, entidade associada a esse Fórum Nacional, apresentou sugestão para alterar o PL em referência. O conteúdo da proposta, todavia, é desconhecido e poderá afetar não apenas o Tribunal de Contas da União (TCU), mas os 34 Tribunais de Contas do Brasil.

Diante do risco, tanto a Presidência quanto a Diretoria de Defesa de Controle Externo da ANTC tentaram estabelecer o diálogo com a Auditar, com o objetivo de conhecer e discutir a amplitude da proposta apresentada. As tentativas de diálogo, porém, foram frustradas, razão pela qual a ANTC recorre ao Fonacate para fazer o alerta objeto da Nota Técnica referenciada.



NOTA TÉCNICA Nº 001/PR-ANTC/2013.

ASSUNTO: Regulamentação das atividades exclusivas de Estado em cumprimento aos artigos 169 e 247 da Constituição de 1988.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.351, de 2012, apresentado com o propósito de regulamentar o artigo 247 da Constituição, dispositivo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, concebido no contexto da Reforma Administrativa. O artigo em tela guarda conexão expressa com o artigo 169 da Constituição, em especial com os §§ 3º a 7º, os quais dispõem sobre medidas saneadoras com vistas a assegurar o cumprimento dos limites de pessoal fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para os Poderes e órgãos autônomos, como é o caso dos 34 Tribunais de Contas do Brasil.
2. A ANTC tem preocupação com a apresentação de eventuais sugestões com a finalidade de alterar a proposta prevista no artigo 2º, inciso II do PL nº 3.351, de 2012, concebido para estabelecer garantias aos cargos com atribuições que reúnem atividades exclusivas de Estado não apenas do Tribunal de Contas da União (TCU), mas dos 34 Tribunais de Contas do Brasil, razão pela qual há que se empreender análise sistemática sobre a matéria de forma a gerenciar os riscos que são próprios do processo legislativo.

ANÁLISE

3. A ANTC tomou conhecimento pela imprensa¹ de que a Auditor apresentou propostas para alteração do PL nº 3.351, de 2012. O conteúdo da proposta, todavia, é desconhecido e, a depender do seu conteúdo material, pode atingir não apenas o TCU, mas os 34 Tribunais de Contas do Brasil. Daí o interesse e a legitimidade de agir da ANTC.

¹ AUDITAR participa de Audiência Pública na CTASP. A reunião teve por objetivo debater Projeto de Lei que define as atividades exclusivas de Estado. Disponível em: http://auditar.org.br/web/?h_pg=noticias&bin=read&id=587 "...A participação da AUDITAR foi destacada pelo autor do projeto, Deputado João Dado. O parlamentar agradeceu a contribuição da entidade no aperfeiçoamento do texto e, pessoalmente, entregou as sugestões da AUDITAR em mãos ao Relator." Acesso em: 2 out 2013

4. A preocupação se justifica porque a atual conformação estatutária da Auditoria admite a representação não apenas os auditores federais de controle externo-área controle externo do TCU, tal como previa o estatuto original de sua fundação em 1987 e que assim se manteve durante duas décadas, conforme demonstrado na figura do Anexo I desta Nota Técnica.
5. Essa ampliação tem origem na alteração estatutária realizada em 2007. A partir de então, a Auditoria passou a contemplar em seu quadro societário servidores ocupantes de cargos com complexidade e responsabilidade de nível superior concursados para o desempenho de **atividades administrativas e de logística** no âmbito da gestão administrativa do TCU, conforme previsto no artigo 5º da Lei nº 10.356, de 2001.
6. Trata-se de cargo genérico² que passou a reunir as atribuições de diversos cargos de apoio administrativo de naturezas distintas³, inclusive com tratamento constitucional peculiar para os ocupantes de cargos privativos dos profissionais de saúde⁴, conforme detalhado no artigo 20 do mesmo Diploma;
7. O referido cargo de natureza administrativa, por apresentar conformação genérica no que tange ao conjunto de atribuições, tendência verificada no pós-Reforma Administrativa, ampliou as especialidades administrativas previstas no artigo 20 da Lei nº 10.356, de 2001.
8. Nos últimos anos, foram realizados concursos específicos para o cargo de apoio administrativo de que trata o artigo 5º da Lei nº 10.356, de 2001, com orientação específica visando selecionar profissionais com conhecimento em planejamento e gestão, comunicação social, relações internacionais e educação corporativa⁵, além de gestão de pessoas⁶, com o propósito de aperfeiçoar a gestão administrativa do próprio TCU (atividade meio), atividades que não se confundem com a função controle externo.
9. Já no que se refere ao Órgão de Fiscalização e Instrução dos Tribunais de Contas (ou Órgão de Auditoria de Controle Externo), as ações finalísticas de controle externo são exercidas pelos ocupantes dos cargos efetivos cuja lei assegure **prerrogativas**

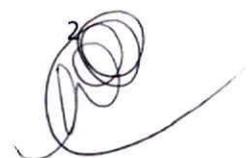
² Lei nº 10.356, de 2001: "Art. 5º É atribuição do cargo de **Analista de Controle Externo – Área de Apoio Técnico e Administrativo** o **desempenho de todas as atividades administrativas e logísticas** de nível superior relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União."

³ Lei nº 10.356, de 2001: "Art. 20. Os cargos ocupados e vagos de AFCE-Analista de Sistemas, AFCE-Programador, AFCE-Bibliotecário, AFCE-Engenheiro, AFCE-Médico, AFCE-Enfermeiro, AFCE-Nutricionista e AFCE-Psicólogo **são transformados em cargos de Analista de Controle Externo – Área de Apoio Técnico e Administrativo.**"

⁴ Constituição: "Art. 37 (...) XVI - é vedada a acumulação remunerada de **cargos públicos**, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: (...) c) a de **dois cargos** ou empregos **privativos de profissionais de saúde**, com profissões regulamentadas."

⁵ http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/concursos/concursos_antigos/ace_tce_2007

⁶ http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/concursos/concursos_antigos/ace_2008



profissionais e atribuições para realizar as atividades técnicas de auditoria, inspeção, instrução e demais procedimentos de fiscalização referentes às competências constitucionais dos Tribunais de Contas previstas no artigo 71 da Constituição, quais sejam, julgar contas, apreciar a legalidade dos atos de pessoal para fins de registro, realizar auditorias e inspeções de natureza contábil, financeira, patrimonial, orçamentária e operacional, entre outros procedimentos de fiscalização sobre a gestão pública.

10. No âmbito do TCU, a titularidade do planejamento, coordenação e execução dessas atividades exclusivas de Estado foram conferidas aos auditores federais de controle externo-área controle externo com atribuições definidas no artigo 4º da Lei nº 10.356, de 2001, e **prerrogativas profissionais**⁷ fixadas nos termos do artigo 87 da Lei nº 8.443, de 1992, de forma a garantir o acesso às informações no âmbito dos órgãos e entidades que apliquem recursos públicos, sob pena de multa nos termos do artigo 58, incisos V e VI desta Lei Orgânica.

11. Esses são os agentes públicos que podem se associar à ANTC, de acordo com artigo 1º do Estatuto desta Associação Nacional⁸.

12. Trata-se de cargos efetivos indispensáveis e essenciais ao exercício da função de controle externo que a Constituição de 1988 confere aos Tribunais de Contas, cargos esses que não podem ser extintos, sob pena de inviabilizar a missão institucional das Cortes de Contas.

13. A essencialidade dessa função é reafirmada pelo disposto no artigo 1º, § 3º, inciso I da Lei nº 8.443, de 1992 (Lei Orgânica do TCU), que dispõe sobre as partes essenciais das

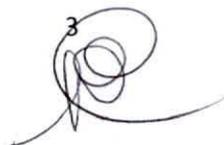
⁷ Lei nº 8.443, de 1992: "Art. 87. Ao servidor a que se refere o artigo anterior, quando credenciado pelo Presidente do Tribunal ou, por delegação deste, pelos dirigentes das unidades técnicas da secretaria do Tribunal, **para desempenhar funções de auditoria, de inspeções e diligências expressamente determinadas pelo Tribunal ou por sua Presidência, são asseguradas as seguintes prerrogativas:** I - livre ingresso em órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas da União; II - acesso a todos os documentos e informações necessários à realização de seu trabalho; III - competência para requerer, nos termos do Regimento Interno, aos responsáveis pelos órgãos e entidades objeto de inspeções, auditorias e diligências, as informações e documentos necessários para instrução de processos e relatórios de cujo exame esteja expressamente encarregado por sua chefia imediata."

⁸ Estatuto ANTC: "Art. 1º A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, doravante denominada ANTC, entidade de classe de âmbito nacional, é uma sociedade civil com fins não econômicos, número ilimitado de associados e duração indeterminada, integrada exclusivamente pelos 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 Tribunais de Contas, de suas funções de controle externo, para o qual se exija nível superior a título de requisito mínimo de investidura, designados neste Estatuto como Auditores de Controle Externo.

Parágrafo Único. É vedada a filiação de titulares de cargos públicos, efetivos ou não, com atribuições distintas às previstas no caput, inclusive daqueles investidos em cargos cujas atribuições sejam de auxílio ou apoio às competências típicas de controle externo, ainda que o requisito mínimo para investidura no cargo seja o nível superior.

Art. 62. Este Estatuto poderá ser revisto por requerimento do Conselho de Representantes, da Diretoria ou de um quinto dos associados aptos a votar.

§ 1º **Não será objeto de deliberação proposta tendente a reduzir ou abolir os fins associativos de que trata o artigo 1º deste Estatuto ou ampliar o conceito de associados com direito a votar ou ser votado.**



decisões dos Órgãos Deliberativos do TCU (órgãos colegiados), merecendo destaque as conclusões da instrução dos auditores, despachos dos dirigentes do Órgão de Fiscalização e Instrução e o parecer do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal.

14. Cumpre frisar a previsão do artigo 6º da Lei nº 10.356, de 2001, a qual prevê que os técnicos federais de controle externo-área controle externo do TCU também podem atuar nessas atividades de controle externo para auxiliar o auditor federal de controle externo-área controle externo no exercício de suas atribuições finalísticas.

15. Embora a discussão dessa matéria não seja tarefa das mais simples, é necessária pelas razões que se seguem.

16. Eventuais alterações no artigo 2º, inciso II do PL nº 3.351, de 2012, pode comprometer as garantias necessárias aos agentes incumbidos do exercício da função controle externo a cargo dos Tribunais de Contas, já que se o dispositivo não estiver harmônico com alguns preceitos constitucionais, aumenta o risco de veto presidencial ou até mesmo de inviabilizar a tramitação da proposta legislativa.

17. Essa contextualização é fundamental porque o artigo 247 da Constituição⁹, com redação dada pela Emenda nº 19, de 1998, foi concebido em um contexto de estabilidade fiscal que precisa ser bem entendido.

18. De acordo com o dispositivo da Carta Política, a lei federal que se pretende regulamentar pelo PL nº 3.351, de 2012, deve estabelecer critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das **atribuições de seu cargo efetivo**, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

19. De um lado, a Emenda inseriu parágrafos no artigo 169, com vistas a assegurar o cumprimento do limite de pessoal. As medidas saneadoras vão desde a redução das despesas com cargo em comissão à demissão de servidor estável (§ 4º)¹⁰, situação em que a **atividade funcional, o órgão e unidade administrativa devem ser especificadas**. Daí a importância de especificações que contemplem, com clareza, esses requisitos constitucionais.

⁹Constituição de 1988. "Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão **critérios e garantias especiais** para a perda do cargo pelo servidor público estável que, **em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo**, desenvolva **atividades exclusivas de Estado**."

¹⁰ Constituição "Art. 169 (...) § 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes **especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa** objeto da redução de pessoal."

20. Cumpre frisar que, antes de demitir servidores estáveis para fins de recondução da despesa com pessoal ao limite nos termos do § 3º do artigo 169 da Constituição, o artigo 32 da Emenda nº 19, de 1998, prevê a exoneração dos servidores não-estáveis¹¹, considerados aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional sem concurso público de provas ou de provas e títulos após o dia 5 de outubro de 1983.

21. Não por acaso, para se filiar ao Fonacate¹² uma "Comissão Técnica do Fórum avalia se a entidade que apresenta o pedido representa servidores que tenham: cargos providos apenas por concurso público; constituem carreira de nível superior; sejam regidos por Lei Orgânica ou regime estatutário; **tenham atribuições definidas em lei específica e indelegáveis**; constituem carreira ligada à **atividade fim de determinada instituição**, insuscetível, pois, de terceirização; e exercem poderes estatais, participando da formulação de políticas públicas ou exercendo poder de polícia, assim como do processo legislativo ou função judicante".

22. Para haver demissão de servidor estável visando ao cumprimento do limite de pessoal, o § 6º do artigo 169 da Constituição prevê que **deve o cargo ser extinto, vedada a criação de outro com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos**. Para tanto, a lei federal em debate deve dispor sobre normas gerais (§ 7º) para fins da demissão prevista no § 4º do mesmo Diploma.

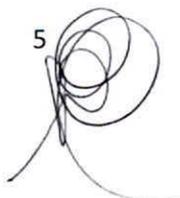
23. Daí a necessidade de definir com precisão as atribuições dos cargos efetivos, o vínculo com os órgãos e unidades, para que se possa ter a clara dimensão das atividades exclusivas de Estado no contexto de cada instituição, tendo em vista sua missão institucional, sob pena de inviabilizar a aplicação do normativo à luz dos preceitos constitucionais.

24. O artigo 169 da Constituição foi regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujas regras para recondução da despesa com pessoal ao limite foram fixadas pelo artigo 23.

25. O descumprimento desse limite não afeta apenas o órgão que exceder os parâmetros fiscais, mas todo o ente da Federação e sua população. Isso porque a artigo

¹¹ Emenda 19/1998: "Art. 33. Consideram-se servidores não estáveis, para os fins do art. 169, § 3º, II, da Constituição Federal aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional sem concurso público de provas ou de provas e títulos após o dia 5 de outubro de 1983."

¹² Notícia Fonacate. Projeto de lei irá definir quais são as Carreiras Exclusivas de Estado. "Carreiras de Estado precisam de garantias especiais a fim de estarem imunes a pressões políticas e econômicas. Requerem autonomia e independência para o exercício de suas atividades. Disponível em: <http://www.fonacate.org.br/v2/?go=noticias&id=879&categ=last>. Acesso em: 2 out 2013



169, § 2º da Constituição veda a realização de transferências aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios enquanto perdurar o excesso da despesa.

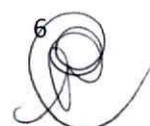
26. Além disso, o artigo 23, § 3º da LRF também proíbe a realização de operação de crédito enquanto o Poder ou órgão estiver acima do limite de pessoal. No caso de operações de crédito externas, os Estados e Municípios ficam impedidos de receber garantias da União, por vedação expressa do artigo 40 do Estatuto Fiscal.

27. Nesse sentido, propostas que porventura incluam no conceito de atividade exclusiva de Estado todos os servidores dos órgãos públicos, em especial os órgãos com limite de pessoal específico fixado nos termos do artigo 20 da LRF, trazem na essência elevado potencial de comprometer a tramitação da proposta e até mesmo motivar o veto presidencial ou ações judiciais, pois inviabilizariam a aplicação das medidas previstas nos §§ 3º a 7º do artigo 169 da Constituição, os quais guardam conexão lógica e devem ser aplicados de forma sistemática com o artigo 247 da Lei Fundamental.

28. Em face dos riscos concretos apontados, que podem não apenas comprometer a tramitação da proposta legislativa, mas, sobretudo, colocar na mira do veto presidencial o dispositivo que visa assegurar as garantias necessárias aos auditores de controle externo dos 34 Tribunais de Contas do Brasil, faz-se necessário subsidiar o Fonacate e os parlamentares comprometidos com essa causa, para que sejam tomadas as precauções devidas na condução dessa matéria.

29. Antes de finalizar, é importante registrar e alertar que é igualmente perigosa eventual estratégia no sentido de adotar expressões ou termos do tipo "**servidores da carreira**" ou simplesmente "**carreira**", utilizados em várias leis instituidoras de planos de cargos e salários no setor público, para se referir a um conjunto de cargos isolados, de complexidade e responsabilidade distintas, que não guardam qualquer conexão lógico-jurídica que permita a mobilidade de um cargo para o outro.

30. Nunca é demais lembrar que a mobilidade entre cargos com denominações distintas, por meio de promoção, ocorre de forma pontual no serviço público, a exemplo da magistratura, da carreira de procuradores e promotores e do serviço público militar. Nos demais casos, o que há, em geral, são cargos isolados cuja remuneração é escalonada em classes e padrões que se convencionou a denominar "carreira".



31. Toda essa preocupação, como dito, se justifica porque eventual estratégia nesse sentido não atenderia ao propósito confessado no artigo 247 da Constituição, o qual deve ser interpretado e regulamentado de forma sistemática com o artigo 169 e seus parágrafos, sob risco de veto ou questionamento judicial que certamente comprometerá todos os cargos que reúnem atribuições finalísticas da função controle externo da incumbência dos 34 Tribunais de Contas do Brasil.

32. Diante de todo exposto, entende-se que a ANTC deve buscar pautar o debate sobre a regulamentação do artigo 247 da Constituição, inclusive no plano político, de forma a assegurar a previsão de garantias necessárias à preservação dos cargos que agregam em suas atribuições atividades exclusivas de Estado, essenciais para o exercício da função controle externo.

À consideração do Sr. vice-presidente Nacional.

Diretoria, 2 de outubro de 2013.



GLORIA MARIA MEROLA DA COSTA BASTOS
Auditora Federal de Controle Externo – Área de
Controle Externo (TCU)
Diretora de Defesa do Controle Externo da ANTC



RICARDO SILVA DE FREITAS
Auditor Público Externo (TCE-RS)
Vice-Presidentes Regionais para Assuntos dos
Tribunais de Contas Estaduais, Distrital e Municipais
Regiões Sul e Sudeste



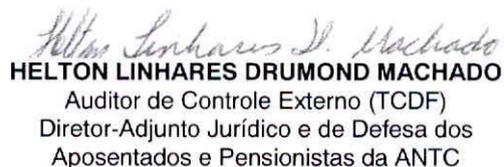
JOÃO CARLOS REICHMANN MADER
Analista de Controle Externo – Área de Controle
Externo (TCE-RJ)
Diretor Administrativo-Financeiro da ANTC



FRANCISCO JOSÉ GOMINHO ROSA
Inspetor de Obras Públicas do (TCE-PE)
Vice-Presidentes Regionais para Assuntos dos
Tribunais de Contas Estaduais, Distrital e Municipais
Regiões Norte e Nordeste



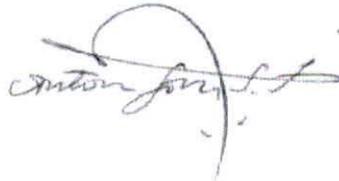
ANTONIO CARLOS C. D. CARVALHO JUNIOR
Auditor Federal de Controle Externo – Área de
Controle Externo (TCU)
Diretor-Adjunto Administrativo-Financeiro da ANTC



HELTON LINHARES DRUMOND MACHADO
Auditor de Controle Externo (TCDF)
Diretor-Adjunto Jurídico e de Defesa dos
Aposentados e Pensionistas da ANTC

De acordo. À consideração da Sr^a presidente da ANTC.

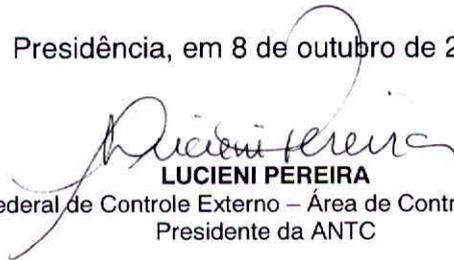
Vice-Presidência Nacional, 4 de outubro de 2013.



ANTONIO GOMES DA SILVA FILHO
Auditor das Contas Públicas (TCE-PE)
Vice-Presidente Nacional da ANTC

Aprovo. Encaminhe-se a presente Nota Técnica ao Fonacate e aos parlamentares do Congresso Nacional.

Presidência, em 8 de outubro de 2013.



LUCIENI PEREIRA
Auditora Federal de Controle Externo – Área de Controle Externo (TCU)
Presidente da ANTC