



Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo  
dos Tribunais de Contas do Brasil



**CNSP**  
CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DOS  
SERVIDORES  
PÚBLICOS

**NOTA TÉCNICA** nº 001/2015/PR-ANTC

Brasília, 14 de maio de 2015.

**EMENTA:** Entendimento da ANTC sobre a **denominação própria** dos cargos efetivos do quadro permanente de pessoal da Administração Pública em razão da natureza das respectivas atribuições.

## **SUMÁRIO EXECUTIVO**

---

1. Discute-se no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) Projeto de Lei por meio do qual se almeja, dentre outros objetivos, alterar a nomenclatura dos cargos efetivos do quadro permanente de pessoal da Corte de Contas. Preocupa a Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC), entidade afiliada à Confederação Nacional dos Servidores Públicos (CNSP), a denominação dispensada ao cargo efetivo que congrega as atribuições finalísticas da função controle externo prevista no artigo 71 da Constituição da República, assim como os cargos efetivos de natureza administrativa previstos para condução da gestão administrativa do próprio Tribunal.
2. Além da alteração da denominação desses cargos efetivos necessários para garantir o funcionamento do TCE-AM, discute-se mudança da nomenclatura do cargo efetivo criado, especificamente, para a organização e funcionamento do Ministério Público de Contas que atua junto ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, que visa, tão somente, ao desempenho das **funções ministeriais** de que trata o artigo 130 da Constituição da República.



Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo  
dos Tribunais de Contas do Brasil



CNSP  
CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DOS  
SERVIDORES  
PÚBLICOS

3. A matéria, de relevo, insere-se na competência da ANTC, tendo em vista seus fundamentos e objetivos fundamentais estatutários<sup>1</sup> de zelar pela **identidade nacional** e pugnar para que a denominação “**Auditor de Controle Externo**” seja de uso exclusivo do cargo efetivo que congregue, especificamente, as atribuições finalísticas referentes à titularidade das atividades de planejamento, coordenação e execução de auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos fiscalizatórios na esfera de controle externo para fins de cumprimento da missão institucional de que trata o artigo 71 da Carta Política.

4. Considerando que o termo ‘Auditor’ é juridicamente significante, pertinente para designar cargos que congreguem atribuições típicas de auditoria, *in casu*, na esfera de controle externo, a ANTC defende nesta fase de negociação com a Administração do Tribunal - e defenderá em todas as instâncias - que apenas as denominações dos atuais cargos efetivos de ‘**Analista Técnicos de Controle Externo-Governamental**’ e ‘**Analista Técnico de Controle Externo-Obras Públicas**’ do quadro permanente de pessoal do TCE-AM sejam alteradas para ‘**Auditor Estadual de Controle Externo**’, de forma a preservar a **denominação própria** do cargo com a natureza das respectivas atribuições fixadas por lei. Para os demais cargos efetivos, sugere-se buscar denominações próprias que guardem coerência lógica e traduzam para a sociedade o rol de atribuições para as quais foram instituídos legalmente.

---

## ANÁLISE

5. O controle externo compete ao Congresso Nacional, que deve exercê-lo por meio de uma instituição de fiscalização independente, o Tribunal de Contas da União (TCU). Constituem órgãos essenciais para o exercício dessa missão institucional o Órgão de Instrução, integrado pelos Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo e os Órgãos Deliberativos, estes integrados pelos Ministros titulares e substitutos.

6. É com essa organização que o TCU exerce as funções previstas no artigo 71 da Constituição da República, notadamente no que se refere às **inspeções** e **auditorias**, inseridas expressamente na

---

<sup>1</sup> Estatuto da ANTC: “Art. 3º A ANTC tem como **fundamentos**: I - a identidade nacional do Auditor de Controle Externo; (...) **Art. 4º** Constituem **objetivos fundamentais** da ANTC: ... VI - pugnar para que a denominação “Auditor Federal de Controle Externo” e “Auditor de Controle Externo” sejam de uso exclusivo dos titulares de cargos com as atribuições referidas no caput do artigo 1º deste Estatuto;” Disponível em: <http://www.controleexterno.org/index.php?secao=estatuto>



Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo  
dos Tribunais de Contas do Brasil



CNSP  
CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DOS  
SERVIDORES  
PÚBLICOS

competência exclusiva do TCU (inciso IV), a quem compete **julgar as contas** dos gestores (inciso II), cujas decisões de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo (§ 3º).

7. Observa-se que até mesmo o titular do controle externo, por meio de qualquer das Casas Legislativas, suas Comissões técnicas ou de inquérito, deve solicitar ao TCU a realização de auditorias e inspeções de interesse da União, o que pressupõe dispor de livre acesso nos órgãos e entidades que gerenciem recursos públicos e competência para requerer informações em meio físico ou eletrônico, podendo aplicar sanções nas hipóteses de obstrução ao acesso a tais informações (artigo 71, inciso VIII).

8. Para tanto, o artigo 73 da Carta Política confere ao Tribunal de Contas a organicidade dos Tribunais do Poder Judiciário (*caput*), com a extensão de todas as garantias, prerrogativas e vedações dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça aos Magistrados de Contas (§ 3º). Nessas bases, devem os Tribunais de Contas, assim como os Tribunais do Judiciário, “*elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das **garantias processuais das partes**, dispondo sobre a **competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos**”.*

9. Trata-se de garantia processual assegurada constitucionalmente aos jurisdicionados dos Tribunais de Contas (artigo 96, inciso I, alínea ‘a’) de que o Órgão de Fiscalização e Instrução, cujas atividades tocam diretamente na jurisdição por meio de auditorias, inspeções e demais procedimentos fiscalizatórios que podem acarretar severas restrições de direito, será organizado segundo pressupostos necessários para garantir a atuação de seus integrantes com independência funcional, isenção e imparcialidade, não se podendo confundir o funcionamento do Órgão de Fiscalização e Instrução do Tribunal com o funcionamento de suas unidades administrativas. Pelo princípio constitucional da simetria, o mesmo figurino deve ser observado pelos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios (artigo 75).

10. Tendo em vista essa organicidade dos Tribunais do Poder Judiciário, o constituinte dispôs, no Capítulo ‘Das Funções Essenciais à Justiça’, em seção específica (Seção I), sobre o Ministério Público **junto** aos Tribunais de Contas, a cujos membros devem ser aplicadas as disposições não do artigo 71, mas da respectiva Seção ministerial, que congrega os artigos 127 ao 130-A.

11. Nessas bases, ao Ministério Público de Contas compete promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal de Contas, as medidas de interesse da justiça, da administração e do



Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo  
dos Tribunais de Contas do Brasil



CNSP  
CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DOS  
SERVIDORES  
PÚBLICOS

erário. Essa é a competência definida para o Ministério Público de Contas junto ao TCU, aplicando-se, subsidiariamente, as disposições da Lei Orgânica do Ministério Público da União, conforme estabelece o artigo 84 da Lei Federal nº 8.443, de 1992. O mesmo, acredita-se, seja replicado em todos os Tribunais de Contas.

12. A Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75, de 1993) não especifica no seu rol de competências nenhuma função referente à realização de auditorias e inspeções *in loco*.

13. Dentre as funções institucionais do Ministério Público Federal, merece destaque a competência para **requisitar diligências investigatórias** e a **instauração de inquérito policial**, sendo o Órgão de Instrução que integra a estrutura do Tribunal de Contas o destinatário natural para o Ministério Público de Contas requisitar a realização de **investigação na esfera de controle externo mediante auditorias e inspeções *in loco***.

14. Para o desempenho de suas funções institucionais, os Procuradores da República e Promotores de Justiça nos Estados contam com um corpo técnico integrado não de 'Auditores de Controle Externo', uma vez que a missão do Órgão ministerial não é realizar auditorias e inspeções *in loco*. Dispõem, sim, de 'Analistas' e 'Técnicos' do Ministério Público além de 'Peritos' em algumas especialidades.

15. Atualmente, o Ministério Público de Contas junto ao TCE-AM dispõe, na organização de seu quadro de pessoal, de 10 'Procuradores de Contas' e 20 'Analistas Técnicos de Controle Externo-Ministério Público'.

16. Tais agentes foram concursados, especificamente, para desenvolver atividades de assessoria dos Procuradores de Contas e não para realizar auditorias e inspeções a cargo do Órgão de Fiscalização e Instrução do TCE. Foi escolha do Ministério Público de Contas que atua junto ao TCE-AM dispor de um quadro específico de servidores efetivos para lhe prestar assessoramento.

17. A denominação do cargo que congrega as funções de 'Auditor de Controle Externo' não pode ser banalizada. Medida nesse sentido, além de reduzir o grau de transparência na gestão de pessoal da instituição, não se coaduna com o espírito de colaboração que deve pautar as relações entre as carreiras integradas pelos 'Procuradores de Contas', 'Ministros e Conselheiros-Substitutos' e 'Auditores de



Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo  
dos Tribunais de Contas do Brasil



CNSP  
CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DOS  
SERVIDORES  
PÚBLICOS

Controle Externo', cada qual com seu papel essencial e relevante para o bom desempenho do controle externo.

18. A banalização da nomenclatura dos cargos revela baixo grau de maturidade institucional no que tange à gestão de pessoal. Primeiro, como dito, pelo distanciamento do princípio da transparência, que tem os Tribunais de Contas como um dos principais guardiões. Segundo, porque atrita com os conceitos definidos no Estatuto dos Servidores Civis do Estado do Amazonas, Lei nº 1.762, de 1986, merecendo reprodução a seguinte passagem:

“Art. 2º - Para efeito desta Lei:

II - **Cargo** é a designação do conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um funcionário identificando-se pelas características de criação por lei, **denominação própria**, número certo e pagamento pelos cofres do Estado;

III - Classe é o conjunto de **cargos de igual denominação e com atribuições**, responsabilidades e padrões de vencimento;”

19. O artigo 3º do Estatuto estadual também merece ser visitado para subsidiar o debate:

“Art. 3º - Ao funcionário não serão **atribuídas responsabilidades** ou **cometidos serviços alheios aos definidos em lei ou regulamento como típicos do seu cargo**, exceto funções gratificadas, comissões ou mandatos em órgão de deliberação coletiva do Estado ou de que o Estado participe.”

20. No mesmo sentido, estabelece a Lei nº 3.627, de 15 de junho de 2011, que dispõe sobre o plano de cargos, carreira e remuneração do quadro de pessoal do TCE-AM, nos seguintes termos:

**Art. 3.º Para os efeitos desta Lei considera-se:**

**I - Quadro - grupamento de carreira dos cargos de provimento efetivo, dos cargos isolados de provimento em comissão e das funções de confiança;**

**II - Carreira - conjunto de classes dispostas hierarquicamente de acordo com o nível de complexidade e responsabilidade;**

**III - Cargo - conjunto de atribuições cometidas a servidores mediante retribuição pecuniária padronizada, em número certo, com denominação própria e criados por lei;**

**IV - Classe - grupamento de servidores, ocupantes dos cargos que a constitui, reunidos por competências idênticas, requeridas para o desempenho de atribuições que crescem em complexidade, abrangência e responsabilidade;**



Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo  
dos Tribunais de Contas do Brasil



CNSP  
CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DOS  
SERVIDORES  
PÚBLICOS

21. Ao dispor sobre carreiras distintas referentes aos cargos de nível superior, o artigo 6º da Lei Estadual nº 3.857, de 23 de janeiro de 2013, não deixa dúvida quanto à natureza de diferentes atribuições:

<b>FUNÇÃO DE INVESTIGAÇÃO NA ESFERA DE CONTROLE EXTERNO POR MEIO DE AUDITORIAS, INSPEÇÕES E DEMAIS PROCEDIMENTOS FISCALIZATÓRIOS A CARGO DO ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO E INSTRUÇÃO DO TCE-AM (Artigos 71 e 75 da Constituição da República)</b>	<b>FUNÇÃO MINISTERIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCE-AM (Artigo 130 da Constituição da República)</b>
--	---

**Art. 6º Os cargos que compõem as carreiras têm por finalidade:**

<p><b>I - Analista Técnico de Controle Externo - Auditoria Governamental:</b> Desenvolver atividades de planejamento, coordenação e execução relativas à fiscalização e ao controle externo de arrecadação e aplicação de recursos do Estado 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.</p> <p><b>REQUISITO:</b> diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de <b>graduação de nível superior em qualquer área de formação</b>, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC).</p> <p><b>II - Analista Técnico de Controle Externo - Auditoria de Obras Públicas:</b> Desenvolver atividades de planejamento, coordenação e execução relativas à fiscalização e ao controle externo de arrecadação e aplicação de recursos do Estado 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, com ênfase em obras públicas.</p> <p><b>REQUISITO:</b> diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de <b>graduação de nível superior em engenharia</b>, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC).</p>	<p><b>IV - Analista Técnico de Controle Externo - Ministério Público: Desenvolver atividades de assessoria dos Procuradores de Contas,</b> 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.</p> <p><b>REQUISITO:</b> diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso graduação de <b>nível superior em Direito</b>, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC);”</p>
---	---



Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo  
dos Tribunais de Contas do Brasil



CNSP  
CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DOS  
SERVIDORES  
PÚBLICOS

22. Dada a natureza das atribuições do cargo efetivo de ‘Analista Técnico de Controle-Ministério Público’ e seu requisito de investidura, não é razoável supor adequada a alteração de sua denominação para ‘Auditor Estadual de Controle Externo’, da mesma forma que, grosso modo, não seria razoável a promoção de campanha nacional por parte da ANTC para que a denominação do cargo de ‘Auditor de Controle Externo’, nos 34 Tribunais de Contas do Brasil, fosse alterada para **‘Procurador de Controle Externo’** ou **‘Ministro e Conselheiro de Controle Externo’**.

23. No âmbito do TCE-AM, o ‘Auditor Estadual de Controle Externo’ deve traduzir, no plano interno e para toda sociedade, o agente concursado especificamente para ocupar o cargo efetivo de complexidade, responsabilidade e requisito de investidura é nível superior, para o exercício da titularidade das atividades exclusivas de Estado relativas ao planejamento, coordenação e execução de auditorias, inspeções, instruções processuais e demais atribuições típicas de controle externo a cargo do Órgão de Fiscalização e Instrução do TCE-AM. Essas competências são verificadas, de forma inequívoca, no rol de atribuições definidas no artigo 6º incisos I e II da Lei Estadual nº 3.857, de 2013.

24. Nesse contexto, somente os agentes concursados especificamente para o cargo de **‘Analistas Técnicos de Controle Externo-Governamental’** e **‘Analista Técnico de Controle Externo-Obras Públicas’**, ambos com atribuições para realizar auditoria, inspeção, instrução e demais atribuições típicas de controle externo, podem ser contemplados, com propriedade, pela nomenclatura de ‘Auditor Estadual de Controle Externo’.

25. A questão tem implicações jurídicas consideráveis, podendo ensejar o restabelecimento ilegítimo de formas de **provimento derivado** rechaçada pela pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

26. Ao apreciar a ADI nº 231, em 1992, o STF assentou, em julgamento de mérito<sup>2</sup>, os exatos termos de sua interpretação do artigo 37, inciso II, da Carta Magna, no tocante às formas de provimento

<sup>2</sup>ADI nº 231: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ASCENSÃO OU ACESSO, TRANSFERÊNCIA E APROVEITAMENTO NO TOCANTE A CARGOS OU EMPREGOS PÚBLICOS. O critério do mérito aferível por concurso público de provas ou de provas e títulos é, no atual sistema constitucional, ressalvados os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, indispensável para **cargo** ou emprego público **isolado** ou em carreira. Para o isolado, em qualquer hipótese; para o em carreira, para o ingresso nela, que só se fará na classe inicial e pelo concurso público de provas ou de provas e títulos, não o sendo, porém, para os cargos subsequentes que nela se escalonam até o final dela, pois, para estes, a investidura se fará pela forma de provimento que é a “promoção”. Estão, pois, banidas das formas de investidura admitidas pela Constituição a **ascensão** e a transferência, que são formas de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso, e que não são, por isso mesmo, insitas ao sistema de provimento em carreira, ao contrário do que sucede com a promoção, sem a qual obviamente não haverá carreira, mas, sim, uma sucessão ascendente de cargos isolados. **O inciso II do artigo 37 da Constituição Federal também não permite o “aproveitamento”, uma vez que, nesse caso, há igualmente o ingresso em outra carreira sem o concurso exigido pelo mencionado dispositivo**”



Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo  
dos Tribunais de Contas do Brasil



CNSP  
CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DOS  
SERVIDORES  
PÚBLICOS

derivado. Como exemplo da pacificação jurisprudencial<sup>3</sup> a respeito, merece citação os Acórdãos referentes aos julgamentos das ADI nºs 248, 806, 837 e 3857.

27. Em inúmeras outras decisões, o STF reafirmou a exigência constitucional do concurso público, declarando a inconstitucionalidade de leis que previam, como formas de provimento de cargo público, a transformação de cargo em outro de natureza distinta, com o traslado do seu ocupante (ADI nº 266), a *ascensão* (ADI nº 245-7), a *transferência* (ADI nº 1.329), a *transposição* (ADI nº 1.222), o *acesso* (ADI nº 951) e o *aproveitamento* (ADI nº 3.190).

28. De acordo com a jurisprudência do STF assentada na ADI nº 266, embora, em princípio, admissível a “*transposição*” do servidor para **cargo idêntico de mesma natureza em novo sistema de classificação**, o mesmo não sucede com a chamada “*transformação*” que, visto implicar alteração do título e das atribuições do cargo, configura novo provimento, a depender da exigência de concurso público, inscrita no artigo 37, inciso II, da Constituição da República.

29. Pelo entendimento consolidado na ADI nº 266, que admite a “*transposição*” do servidor para **cargo idêntico de mesma natureza**, é possível congregarmos, no cargo de ‘Auditor Estadual de Controle Externo’, apenas os cargos de ‘**Analista Técnico de Controle Externo-Governamental**’ e ‘**Analista Técnico de Controle Externo-Obras Públicas**’, em vista da indiscutível similitude da natureza das atribuições finalística de controle externo para a titularidade das atividades de planejamento, coordenação e execução das auditorias, inspeções e demais procedimentos fiscalizatórios a cargo do Órgão de Fiscalização e Instrução do TCE-AM.

<sup>3</sup>ADI 248 / RJ - RIO DE JANEIRO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 18/11/1993 Órgão Julgador: TRIBUNAL PLENO Publicação: DJ 08-04-1994 PP-07222-EMENT VOL-01739-01 PP-00008 Parte(s) REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO REQDA.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EMENTA: ADIN - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ADCT, ARTS. 69 E 74) - PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS PÚBLICOS (**TRANSFERÊNCIA E TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS**) - OFENSA AO POSTULADO DO CONCURSO PÚBLICO - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. - Os Estados-membros encontram-se vinculados, em face de explícita previsão constitucional (art. 37, caput), aos princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais ressalta, como vetor condicionante da atividade estatal, a exigência de observância do postulado do concurso público (art. 37, II). A partir da Constituição de 1988, a imprescindibilidade do certame público não mais se limita a hipótese singular da primeira investidura em cargos, funções ou empregos públicos, impondo-se as pessoas estatais como regra geral de observância compulsória. - A **transformação de cargos e a transferência** de servidores para outros cargos ou para categorias funcionais diversas traduzem, quando desacompanhadas da prévia realização do concurso público de provas ou de provas e títulos, formas inconstitucionais de provimento no Serviço Público, pois implicam o ingresso do servidor em cargos diversos daqueles nos quais foi ele **legitimamente admitido**. Insuficiência, para esse efeito, da mera prova de títulos e da realização de concurso interno. Ofensa ao princípio da isonomia.” ADI-MC 806 / DF - DISTRITO FEDERAL MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Julgamento: 11/11/1993 Órgão Julgador: TRIBUNAL PLENO Publicação: DJ 11-03-1994 PP-04111-EMENT VOL-01736-01 PP-00117 Parte(s) REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT REQUERIDA: CÂMARA DOS DEPUTADOS EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PLANO DE CARREIRA. CÂMARA DOS DEPUTADOS. RESOLUÇÃO N. 30, de 13.11.90; RESOLUÇÃO N. 21, de 04.11.92: INCONSTITUCIONALIDADE. I. - Suspensão cautelar de dispositivos das Resoluções 30, de 1990, e 21, de 1992, da Câmara dos Deputados, que instituem Plano de Carreira, dado que é relevante o fundamento da inicial no sentido de que os dispositivos acionados de inconstitucionais consagram forma de provimento derivado – **ascensão funcional e transferência com mudança de atribuições** – ofensiva à regra inscrita no art. 37, II, da Constituição. Precedentes do STF: ADIns. nº 231-RJ e 245-RJ. II. - Medida cautelar deferida.”



Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo  
dos Tribunais de Contas do Brasil



CNSP  
CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DOS  
SERVIDORES  
PÚBLICOS

30. Ao julgar os Mandados de Segurança nºs 26.740 e 26.955, o STF reiterou o entendimento de que 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*”, sendo “*necessária relação de inerência – mais do que pertinência – existente entre um cargo público e o conjunto de atribuições e responsabilidades de seu titular*”.

31. Na mesma vertente, seguem as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, no sentido de que cargo público “*é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor*” ou “*as mais simples e indivisíveis unidades de competência*”.

32. Como se nota, tanto a doutrina quanto a jurisprudência pacífica destacam a denominação própria como um dos atributos essenciais do cargo efetivo.

33. Nem sempre, porém, a denominação do cargo efetivo demonstra-se própria em relação ao conjunto de suas atribuições definidas por lei, o que exige a intervenção do Poder Judiciário. Recentemente, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) ajuizou ação direta de inconstitucionalidade<sup>4</sup> no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) para contestar a nomenclatura inadequada conferida a Agentes de Trânsito do Distrito Federal. No rol da fundamentação, destaca o MPDFT:

“Se não bastasse o vício de iniciativa a contaminar os dispositivos impugnados, vê-se também que a própria nomenclatura de “**Auditor Fiscal de Trânsito**” (art. 7º da Lei 5.245/13), conferida ao referido cargo, mostra-se **inadequada**, por não guardar qualquer **compatibilidade** com as próprias atribuições do cargo.

As atribuições do referido cargo, anteriormente denominado “Agente de Trânsito” da referida carreira, encontram-se definidas no artigo 2º da Lei distrital 2.990/2002 e evidenciam a natureza das atividades desenvolvidas por tais servidores, que **em muito se diferenciam da realização de “auditorias fiscais”**.

...

Assim, os dispositivos impugnados, além de formalmente inconstitucionais, mostram-se ofensivos a princípios que regem a administração pública, em especial ao princípio da razoabilidade e da motivação.

Em primeiro lugar, não se evidencia a **adequação** da denominação fixada para o referido cargo em função de suas efetivas atribuições, como já mencionado. Em segundo lugar, é de ver que a alteração não se evidencia como **necessária**. Em terceiro e último lugar, é por demais patente a falta de proporcionalidade em sentido estrito, na medida em que a norma **banaliza o uso do termo “Auditor Fiscal”**, aplicando-o de forma imprópria e sem qualquer **fundamento** a justificar a modificação operada

<sup>4</sup> [http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/component/adi/?act=visualizar\\_processo&id=460](http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/component/adi/?act=visualizar_processo&id=460)



Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo  
dos Tribunais de Contas do Brasil



CNSP  
CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DOS  
SERVIDORES  
PÚBLICOS

no projeto original, feita à revelia do próprio Departamento de Trânsito do Distrito Federal — DETRAN/DF.

A nomenclatura “Auditor”, vale destacar, é **juridicamente significativa**. Refere-se a cargo público cuja carreira é organizada por lei e com atribuições específicas e atinentes a **atividade típica de Estado**. Nessa linha de ideias, convém ilustrar, os cargos de Auditor, na esfera federal, referem-se aos Auditores Fiscais da Receita Federal e aos Auditores-Fiscais do Trabalho, estes últimos vinculados ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). ...

A toda evidência, as carreiras mencionadas nas leis distritais, em que pese a importância inegável que possuem, não ostentam envergadura constitucional hábil a atraírem para si a nomenclatura de “Auditor Fiscal”. A uma, porque não se trata de atividade típica de auditoria; a duas, porque não compõem carreira típica de Estado (com os gravames decorrentes de tal enquadramento); a três, porque vulneram o regime constitucional e legal próprio das carreiras que ostentam tal expressão, repita-se, juridicamente significativa. Grosso modo, é como se a lei distrital resolvesse nominar os cargos próprios do DETRAN de, por hipótese, “Delegados de Polícia do DETRAN” ou “Peritos Médicos do DETRAN” ou qualquer outra expressão atinente a carreiras típicas de Estado estranhas às atribuições do DETRAN. Em outras palavras, a nomenclatura dos cargos não pode se valer de expressão que guarde significado jurídico **incompatível** com a natureza das atribuições exercidas por esses cargos.” (grifos no original)

34. Em novembro de 2014, o Conselho Especial do TJDFT acolheu os argumentos da Procuradoria-Geral de Justiça e declarou inconstitucional o dispositivo da Lei que conferiu *status* de Auditor ao cargo de Agente de Trânsito, uma vez que a nomenclatura é incompatível com as atribuições do cargo de Agente de Trânsito<sup>5</sup>.

35. Esta não é apenas uma preocupação da ANTC, mas de outras entidades representativas de carreiras de auditoria, como o Sindicato dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (SindifiscoNacional), que repercutiu em seu site a notícia<sup>6</sup> sobre a ação do MPDFT com vistas a esclarecer e orientar a classe:

#### “Fiscal não é Auditor

Brasília, 12 de novembro – O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) ajuizou ontem Ação Direta de Inconstitucionalidade contra duas leis que estabelecem a nomenclatura de auditor de atividades urbanas e de auditor fiscal de atividades urbanas aos antigos cargos de inspetor e fiscal de atividades urbanas da Agência de Fiscalização do Distrito Federal (Agefis). O MPDFT sustenta que tal **denominação é inadequada e incompatível com as reais atribuições dos cargos**,

<sup>5</sup> MPDFT - Lei distrital que transformava Agente de Trânsito em Auditor é inconstitucional. Disponível em: [http://www.datadez.com.br/noticia\\_integra\\_new.asp?id=316543](http://www.datadez.com.br/noticia_integra_new.asp?id=316543)

<sup>6</sup> Fiscal não é Auditor. Disponível em: <http://sindifiscodf.org.br/site/?p=5250>



Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo  
dos Tribunais de Contas do Brasil



CNSP  
CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DOS  
SERVIDORES  
PÚBLICOS

vez que a natureza das atividades desenvolvidas pelos servidores da Agefis em muito se diferenciam da realização de auditorias ou de auditorias fiscais. O órgão também destaca que as alterações promovidas por lei banalizaram o uso dos termos auditor e auditor fiscal, “que tem expressão jurídica significativa, pois se referem a cargo público cuja carreira é organizada por lei e com atribuições específicas e atinentes a atividades típicas de Estado”, destaca em nota. **Na semana passada, o TJDF reconheceu a inconstitucionalidade de leis que promoviam alterações na denominação de cargos de carreiras de policiamento e fiscalização de trânsito para a carreira de auditores no âmbito do DETRAN/DF.**” (grifei).

36. Por ser a denominação própria um dos atributos do cargo efetivo, não pode a Corte de Contas tratar o tema com desatenção, sob pena de abalar sua credibilidade para o exercício da fiscalização sobre a legalidade dos atos de pessoal e o zelo pela transparência na gestão pública.

37. Insistir na adoção de **denominação imprópria** para o cargo de assessoramento do órgão ministerial ou cargos que congreguem atribuições de natureza eminentemente administrativa certamente colocará o normativo em rota de colisão com a jurisprudência pacífica do STF que rechaça todas as formas de provimento derivado, valendo destacar o teor da **Súmula Vinculante nº 43**, a saber:

“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**” (Grifei)

38. Ao ajuizar a **ADI nº 5.128** contra Lei Sergipana, a qual, a pretexto de reestruturar o quadro de pessoal, restabeleceu formas de provimento derivado de cargo efetivo, o Procurador-Geral da República foi categórico no sentido de rechaçar tal prática. **A ação foi ajuizada em atendimento ao pleito da ANTC, e conta com a manifestação favorável da Advocacia-Geral da União.**

39. É com espírito de colaboração que a ANTC torna pública a presente Nota Técnica, com vistas a subsidiar o debate aberto no âmbito do TCE-AM com as lições doutrinárias e jurisprudenciais sobre a matéria, e acredita ser possível, a partir do diálogo franco e respeitoso pautado nas balizas estabelecidas pela Constituição da República, chegar ao consenso quanto às propostas em discussão para definir as **denominações próprias** de distintos cargos efetivos que integram o quadro permanente de pessoal do TCE-AM e do Ministério Público de Contas junto ao respectivo Tribunal.

**LUCIENI PEREIRA**

Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União  
Diretora de Assuntos da Área Federal da CNSP  
Presidente da ANTC