

EXMO. SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA  
UNIÃO, AUGUSTO NARDES



A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ANTC), entidade sem fins econômicos, representativa exclusivamente dos ocupantes de cargos de provimento efetivo de Auditor de Controle Externo - Área de Controle Externo dos 34 Tribunais de Contas do Brasil, assim como as respectivas associações locais que integram o Conselho de Representantes da ANTC na condição de Membros Institucionais, inscrita no CNPJ sob o nº 016.812.795/0001-72, com sede no Setor Comercial Norte, Quadra 4, Bloco B, Número 100, Sala 1201, Edifício Centro Empresarial Varig, Asa Norte, Brasília, CEP 70.714-900, vem, por sua representante legal, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 5º, inciso XXXIV, alínea 'a' da Constituição da República, apresentar a presente

## REPRESENTAÇÃO

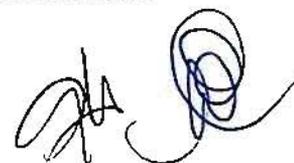
Contra os termos da Portaria-TCU nº 145, de 4 de junho de 2014, que, sob pretexto de '*redistribuir*', *transforma* dez cargos vagos de '*Auditor Federal de Controle Externo-Área Controle Externo*' previstos no artigo 4º da Lei nº 10.356, de 2001, em cargos de natureza administrativa de que trata o artigo 5º da mesma Lei para o exercício de atribuições próprias de apoio técnico e administrativo, nas especialidades '*Biblioteconomia*' e '*Tecnologia da Informação*' tal como previstas, para estes dois casos no artigo 9º, parágrafo único da Lei em referência, pelos motivos de fato e de direito que passa a expor.

### I. DA LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* DA ANTC E A PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM AS SUAS FINALIDADES INSTITUCIONAIS

No plano constitucional, a presente Representação tem fundamento em dois incisos do artigo 5º da Carta Política: inciso XXXIV e o inciso LV. Os dispositivos em tela apresentam a seguinte redação:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

XXXIV, - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:



a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidades ou abuso de poder;(...)

LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.”

No plano estatutário, a ANTC representa, em âmbito nacional, a classe integrada por 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 34 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, designados em seu Estatuto como ‘Auditores de Controle Externo’.

No âmbito do TCU, a ANTC representa tão somente a classe de ‘Auditor Federal de Controle Externo-Área Controle Externo’ concursado para o exercício das atribuições de auditoria, inspeção e demais procedimentos de fiscalização na esfera de controle externo, de complexidade e responsabilidade de nível superior, os quais demonstraram indignação com a medida administrativa que reduz a força de trabalho da atividade de controle externo.

O interesse da ANTC no debate funda-se nos princípios e objetivos específicos que regem a entidade, merecendo destaque a defesa do Estado Democrático de Direito, da Constituição de 1988 e das normas que não lhe forem conflitantes (artigo 2º, inciso II do Estatuto), em especial as normas relativas à organização e ao funcionamento do Órgão de Auditoria de Controle Externo dos 34 Tribunais de Contas do Brasil.

A atuação da ANTC em defesa do concurso público e das prerrogativas profissionais da classe de ‘Auditor Federal de Controle Externo-Área Controle Externo’ encontra respaldo nos fundamentos estatutários<sup>1</sup> previstos no artigo 3º. Somam-se a esses fundamentos, os objetivos que regem a Associação Nacional, merecendo destaque o aprimoramento do controle externo da administração pública o que pressupõe a reposição dos cargos vagos de forma a garantir a capacidade da força de trabalho.

Para tanto, pode a ANTC promover a representação e a defesa judicial e extrajudicial dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos dos Auditores de Controle Externo, 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, medida demandada por um

<sup>1</sup>Estatuto: “Art. 3º A ANTC tem como fundamentos: I - a identidade nacional do Auditor de Controle Externo; II - a independência funcional dos Auditores de Controle Externo; 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; IV - a indispensabilidade do Auditor de Controle Externo como agente legítimo para o exercício das fiscalizações, das auditorias governamentais e de outras ações típicas na unidade de controle externo dos Tribunais de Contas; ... VI - o padrão nacional de organização e funcionamento da unidade de controle externo dos Tribunais de Contas;” (grife)

grupo de Auditores Federais de Controle Externo-Área Controle Externo' do quadro de pessoal do TCU.

Resta comprovado que a ANTC rege-se por princípios, fundamentos e objetivos que justificam a presente Representação, a qual merece conhecimento.

## II. DOS FATOS

Em 4 de junho de 2014, o Presidente do Tribunal de Contas da União em exercício publicou a Portaria TCU nº 145, por meio da qual transforma dez cargos vagos de 'Auditor Federal de Controle Externo-Área Controle Externo' previstos no artigo 4º da Lei nº 10.356, de 2001, em cargos de apoio técnico e administrativo de que trata o artigo 5º da mesma Lei para o exercício de atribuições de natureza administrativa, nas especialidades 'biblioteconomia' (1 cargo) e 'tecnologia da informação' (9 cargos).

O ato normativo que se questiona tem como respaldo as deliberações consignadas no TC nº 003.490/2014-9, aos quais merece destaque a teor da Ata da 12ª Reunião da Comissão de Coordenação-Geral (peça eletrônica 15), realizada dia 20 de maio, a saber:

### **ATA DA 12ª REUNIÃO DA CCG REALIZADA EM 20 DE MAIO DE 2014**

Ata de reunião da Comissão de Coordenação-Geral, realizada no dia 20 de maio de 2014, às 18 h, na Secretaria-Geral da Presidência do Tribunal de Contas da União, sob a coordenação do Secretário-Geral da Presidência (Segepres), com a presença dos titulares da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretário-Geral de Administração (Segedam), Secretário de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), Chefe de Gabinete da Presidência. Iniciados os trabalhos, a Comissão, no exercício de sua função de auxiliar o Presidente do Tribunal na alocação de recursos e formulação de políticas e diretrizes institucionais, bem como em questões que necessitem da integração intersetorial, conforme a pauta previamente divulgada, deliberou sobre o seguinte: **1. Conversão de vagas.** Foi aprovada a proposta de conversão de 10 (dez) vagas de AUFC-CE, sendo 9 (nove) para AUFC-ATA/TI e 1 (uma) para AUFC-ATA/Biblioteconomia, com vistas à abertura imediata de concurso público para preenchimento dessas vagas, além das vagas existentes de TEFC para reposição. **2. Contratação de consultoria para avaliação na área de TI.** Foi deliberada a necessidade de contratação de consultoria externa para avaliação ampla da área de TI do Tribunal. **3. Fluxo de treinamento.** A CCG enfatizou a necessidade de ser observado o PDDC e deliberou no sentido de que as solicitações de treinamento devem ser encaminhadas, preliminarmente, ao ISC para verificação da conformidade do pedido com o PDDC. Em seguida, a solicitação deve ser encaminhada ao Secretário-Geral competente para análise do mérito do pedido e prosseguimento do feito, se for o caso. Deverá ser divulgada essa deliberação aos titulares das unidades técnicas do Tribunal. **4. Capacitação por meio de cursos de pós-graduação no exercício de 2015.** Submeteu-se à CCG a instrução do TC 010.977/2014-7, em que são apresentados os possíveis cursos de especialização (lato sensu) para o exercício de 2015. Dentre as propostas

encaminhadas pelo ISC, a CCG manifestou-se no sentido de aprovar, haja vista a disponibilidade orçamentária para 2015, o “Curso de Especialização em Análise de Dados e Data Mining”. Colocada a palavra à disposição daqueles que desejassem fazer uso, não houve manifestação, motivo por que foi encerrada a reunião, (...)”

Há que se analisar, ainda, o teor da Ata da CCG<sup>2</sup> objeto da peça eletrônica nº 6, que expõe com clareza os objetivos iniciais do expediente. Por meio de Despacho de paca eletrônica nº 9, o Secretário-Geral de Administração se manifestou nos seguintes termos:

“Processo Eletrônico nº 003.490/2014-9 Interessados: Comissão de Coordenação-Geral, Segep e ISC. Assunto: redistribuição/conversão de cargos vagos do quadro de pessoal da Secretaria do Tribunal.

#### **Despacho do Secretário-Geral de Administração**

Trata-se de representação visando à redistribuição de cargos vagos de Auditor Federal de Controle Externo (AUFC), especialidades Apoio Técnico Administrativo e Medicina, em vagas de Auditor Federal de Controle Externo, especialidade Controle Externo; e à conversão de vagas de Técnico Federal de Controle Externo, Área Controle Externo, especialidades Controle Externo e Apoio Técnico e Administrativo, e de Auxiliar de Controle Externo, em vagas de Auditor Federal de Controle Externo, especialidade Controle Externo.

Considerando as razões expostas pela unidade técnica (peça 1), bem como a recomendação da Comissão de Coordenação-Geral (Ata à peça 6) com vistas à

<sup>2</sup>Trata-se da Ata de reunião da Comissão de Coordenação Geral, realizada no dia 12 de fevereiro de 2014, às 16hs, na Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) do Tribunal de Contas da União, sob a coordenação do Secretário-Geral de Presidência (Segepres), com a presença dos titulares da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretário-Geral de Administração (Segedam) e Secretário de Planejamento, Governança e Gestão (Septan). Participaram como convidados os titulares do Instituto Serzedello Correa, da Secretaria de Gestão de Pessoas e o Assessor da Segecex AUFC Luiz Geraldo Santos Wolmer. Iniciados os trabalhos, a Comissão, no exercício de sua função de auxiliar o Presidente do Tribunal na alocação de recursos humanos e formulação de políticas e diretrizes institucionais, bem como em questões que necessitem da integração intersetorial, conforme a pauta previamente divulgada, analisou as informações apresentadas pelos titulares do ISC e da Segep a respeito do quadro de pessoal do Tribunal de Contas da União e do “CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE CARGOS DE AUDITOR FEDERAL DE CONTROLE EXTERNO - EDITAL Nº 1 – TCU – AUFC, DE 30 DE ABRIL DE 2013”. Para o referido certame, foram inicialmente previstas 29 (vinte e nove) vagas, com os quantitativos a seguir: 19 (dezenove) no Distrito Federal, 02 (duas) no Amapá, 02 (duas) no Amazonas, 02 (duas) no Mato Grosso, 02 (duas) no Pará e 02 (duas) em Rondônia. A Secretária da Segep informou o quantitativo de cargos vagos no Tribunal, a previsão de publicação de novas aposentadorias e a lotação atualizada das unidades técnicas, considerando o concurso de remoção interna em andamento. Tendo em vista a data provável de 19/02/2014 para a publicação do resultado provisório do referido concurso público e posterior convocação para a Segunda Etapa – Programa de Formação, a titular da Segep apresentou à CCG, consoante informação do Sistema Informatizado de Recursos Humanos do TCU e previsão de aposentadorias até 18/02/2014, o quantitativo de 69 (sessenta e nove) cargos vagos de AUFC-CE, 01 (um) cargo vago de AUFC-Medicina, 01 (um) cargo vago de AUFC-ATA e 13 (treze) cargos vagos de TEFC. Em seguida, o Diretor-Geral do ISC apresentou lista com o quantitativo de todos os aprovados no concurso público em tela. O Secretário-Geral de Controle Externo informou sobre a necessidade de convocação do maior número possível de candidatos aprovados, tanto na Sede quanto para as unidades nos estados, tendo em vista o recente processo de reestruturação por que passou a Segecex, o crescente volume de trabalho e as metas para a gestão no biênio 2013-2014. O Secretário-Geral de Administração esclareceu sobre a possibilidade legal de conversão/redistribuição de cargos vagos entre as especialidades existentes no quadro de pessoal do TCU, permitindo a ampliação de convocações para 78 (setenta e oito) candidatos). Ademais, informou que há disponibilidade orçamentária para o provimento, a partir de abril de 2014, dos prováveis 78 (setenta e oito) cargos. Esclareceu também que todas as vagas são relativas à reposição, inexistindo acréscimo de novos cargos ao quadro do Tribunal nos exercícios de 2013 e de 2014, por ausência de previsão legal. Considerando as informações que foram apresentadas, a CCG deliberou por: 1. Recomendar a convocação do maior número de candidatos aprovados no concurso, com a conversão/redistribuição dos cargos vagos e a vagar, para a especialidade Controle Externo, até a data da convocação para o Programa de Formação. Referida providência permitiria a convocação de até 78 (setenta e oito) candidatos aprovados no concurso para AUFC-CE, distribuídos conforme as necessidades de lotação apresentadas pela Segecex, atendidos os requisitos do edital, nos quantitativos discriminados a seguir: convocação de 59 (cinquenta e nove) candidatos para provimento em Brasília, sendo 55 (cinquenta e cinco) vagas de livre concorrência e 04 (quatro) vagas para Portadores de Necessidades Especiais – PNE; convocação de 03 (três) candidatos para a Secex – Amapá, convocação de 06 (seis) candidatos para a Secex-Amazonas; convocação de 04 (quatro) candidatos para a Secex-Mato Grosso; convocação de 02 (dois) candidatos para a Secex-Pará e convocação de 04 (quatro) candidatos para a Secex – Rondônia. 2. Comunicar a Presidência acerca da deliberação e promover, por intermédio da Segedam e ISC, as ações necessárias para a convocação do quantitativo de candidatos permitidos em face da existência de cargos vagos na estrutura do Tribunal. Colocada a palavra à disposição daqueles que desejassem fazer uso, não houve manifestação complementar, motivo pelo qual foi encerrada a reunião, cuja Ata foi lavrada por mim, Secretário-Geral de Administração, e assinada por todos os demais membros.”

convocação do maior número possível de candidatos aprovados no último concurso público para o cargo de AUFC, com a conversão/redistribuição dos cargos vagos e a vagar, para a especialidade Controle Externo, até a data da convocação para o Programa de Formação, de modo a fazer frente às incumbências constitucionais reservadas ao Tribunal, encaminhando à I. Presidência as minutas de portarias anexas, visando à implementação da medida em exame (peças 7 e 8). À I. Presidência. Após, encaminhe-se para publicação no D.O.U.”

A Secretaria de Gestão de Pessoas se manifestou nos seguintes termos de peça eletrônica nº 12:

“Representação nº 6/2013 – SMC/Diesp

Assunto: Proposta de redistribuição de dez vagas disponíveis do cargo de Auditor Federal de Controle Externo, área Controle Externo, em nove vagas de Auditor Federal de Controle Externo, área Apoio Técnico Administrativo, especialidade Tecnologia da Informação, e em uma vaga de Auditor Federal de Controle Externo, área Apoio Técnico Administrativo, especialidade Biblioteconomia.

Senhor Secretário-Geral de Administração,

Trata a presente representação acerca da necessidade de publicação de ato específico deste Tribunal para a redistribuição de dez vagas disponíveis do cargo de Auditor Federal de Controle Externo, área Controle Externo, em nove vagas de Auditor Federal de Controle Externo, área Apoio Técnico Administrativo, especialidade Tecnologia da Informação, e em uma vaga de Auditor Federal de Controle Externo, área Apoio Técnico Administrativo, especialidade Biblioteconomia.

2. A Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001, dispõe que a carreira de especialista do Tribunal de Contas da União é **integrada pelo cargo de Auditor Federal de Controle Externo, o qual está estruturado em classes, áreas e padrões. Portanto, a área de atuação – controle externo ou apoio técnico administrativo – é parte da estrutura da carreira e não integra a designação do cargo**, sendo assim de competência do Tribunal decidir sobre a melhor distribuição dos cargos vagos existentes pelas diversas áreas.

3. Ressalta-se que a competência do Tribunal não se limita à destinação inicial de vagas às diversas áreas e especialidades, sendo igualmente facultada a redistribuição de vagas anteriormente alocadas. Isso não se confunde com a transformação de cargos, ato de competência exclusiva do Congresso Nacional nos termos do art. 48, inciso X da Constituição Federal.

**4. Assim, sendo a distribuição das vagas do cargo de Auditor Federal de Controle Externo por áreas e especialidades de competência do Tribunal, não se vislumbra óbice jurídico para a destinação de vagas atualmente disponíveis na área Controle Externo para as áreas Tecnologia da Informação e Biblioteconomia.**

Diante do exposto, submeto os autos à consideração superior propondo a redistribuição de dez vagas de Auditor Federal de Controle Externo, área Controle Externo, em nove vagas de Auditor Federal de Controle Externo, área Apoio Técnico Administrativo, especialidade Tecnologia da Informação, e em uma vaga em Auditor Federal de Controle Externo, área Apoio Técnico

Administrativo, especialidade Biblioteconomia, conforme minuta de portaria anexa.

SMC, em 02 de junho de 2014.”

Atualmente, o quadro de pessoal permanente do TCU<sup>3</sup> (posição de 2 de junho de 2014) dispõe dos seguintes cargos de nível superior, de natureza, complexidade e responsabilidade completamente distintas, a saber:

Função	Cargo Efetivo	Atribuições	Número de Cargos		
			2001	2014	Variação 2001-2014
Função Controle Externo – Atividade Finalística Exclusiva de Estado	Auditor Federal de Controle Externo-Área Controle Externo	Art. 4º da Lei nº 10.357/2001 – Atribuições finalísticas de controle externo (auditoria, inspeção e demais procedimentos de fiscalização)	1.025	1.565	52,68%
Função Administrativa – Atividades Administrativas e de Logística	Cargos de Natureza Administrativa	Arts. 5º e 20 da Lei 10.356/2001	71	209	194,37%
	Gestão de soluções de Tecnologia da Informação necessárias ao funcionamento do TCU	Atribuições administrativas e de logística	47	147	212,77%
	Apoio Administrativo (comunicação social, relações internacionais, gestão de pessoas, educação corporativa)		0	32	-
	Biblioteconomia		8	12	50%
	Medicina		10	10	0%
	Psicologia		1	3	200%
	Engenharia (administrativo)		3	3	0%
	Enfermagem		1	1	0%
	Nutrição		1	1	0%

Desse efetivo, há 16 cargos vagos de ‘Auditor Federal de Controle Externo-Área Controle Externo’ referido no artigo 4º da Lei nº 10.356, de 2001, e 3 vagas referentes a cargos administrativos que possibilitam a realização de concurso por especialidade tal como preveem os artigos 5º e 9, parágrafo único da Lei nº 10.356, de 2001, *in casu*, as vagas são para as especialidades ‘Biblioteconomia’, ‘Tecnologia da Informação’ e ‘Apoio Técnico Administrativo’.

### III. DOS FUNDAMENTOS

A presente Representação de natureza administrativa tem por finalidade questionar a transformação de 10 (dez) cargos de ‘Auditor Federal de Controle Externo-Área Controle Externo’ tal como previsto no artigo 4º da Lei nº 10.356, de 2001, em cargos de natureza administrativa dispostos no artigo 5º da mesma Lei, cuja seleção, nestes casos - e somente nestes casos -, pode ser feita por especialidade tal como disciplina o artigo 9º, parágrafo único do normativo em questão.

<sup>3</sup>[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/transparencia/gestao\\_pessoas/quadro\\_de\\_pessoal.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/transparencia/gestao_pessoas/quadro_de_pessoal.pdf)

As unidades da Segedam alegam nos autos que a carreira de especialista do Tribunal de Contas da União é integrada pelo cargo de Auditor Federal de Controle Externo, o qual está estruturado em classes, áreas e padrões e que por essa razão “a área de atuação - controle externo ou apoio técnico administrativo - é parte da estrutura da carreira e não integra a designação do cargo”.

Afirmam, ainda, que a competência do Tribunal não se limita à destinação inicial de vagas às diversas áreas e especialidades, sendo igualmente facultada a redistribuição de vagas anteriormente alocadas.

Defende a Segedam a possibilidade legal de conversão/redistribuição de cargos vagos entre as especialidades existentes no quadro de pessoal do TCU. Que, assim sendo, “a distribuição das vagas do cargo de Auditor Federal de Controle Externo por áreas e especialidades de competência do Tribunal, não se vislumbra óbice jurídico para a destinação de vagas atualmente disponíveis na área Controle Externo para as áreas Tecnologia da Informação e Biblioteconomia”.

Os fundamentos apresentados nas manifestações da Segedam e da CCG partem de premissas jurídicas equivocadas que merecem ser amplamente rediscutidas no âmbito do TCU.

### III.1. TRANSFORMAÇÃO DO CARGO DE AUDITOR-CE SEM AUTORIZAÇÃO LEGAL EXPRESSA

De acordo com a manifestação da Segep (peça eletrônica 12), a “distribuição das vagas do cargo de Auditor Federal de Controle Externo por áreas e especialidades de competência do Tribunal, não se vislumbra óbice jurídico para a destinação de vagas atualmente disponíveis na área Controle Externo para as áreas Tecnologia da Informação e Biblioteconomia”.

Não é isso, porém, que se extrai do ordenamento jurídico vigente. Primeiro, não há na Lei nº 10.356, de 2001, classificação de diversas áreas tal como mencionado nas manifestações das unidades da Segedam, pelas razões apontadas adiante. Segundo, o artigo 48, inciso X da Constituição da República confere ao Congresso Nacional a competência para criação, transformação e extinção de cargos públicos. Terceiro, não há lei que delegue expressamente à Corte de Contas a competência para transformar os cargos ocupados ou vagos previstos nos artigos 4º e 19 da Lei nº 10.356, de 2001, em nenhum outro cargo.

Quanto à previsão de áreas, o que há, nos artigos 4º e 5º da Lei nº 10.356, de 2001, são cargos específicos que agregam em suas respectivas denominações, mediante a ligação do sinal diacrítico do hífen, a ‘Área de Controle Externo’ e a ‘Área de Apoio Técnico e Administrativo’, as quais traduzem, na verdade, a natureza jurídica dos respectivos cargos com a definição de atribuições completamente distintas.

Não existe, na Lei em tela, qualquer passagem referente à 'Área Tecnologia da Informação' ou à 'Área Biblioteconomia' como vem sendo afirmado nas manifestações administrativas e até mesmo usado no indicador eletrônico do TCU, passando ideia equivocada do quadro de pessoal do órgão, que vem se distanciando - a cada dia mais - do princípio republicano da transparência no trato de sua própria gestão.

É verdade que o Anexo I da Lei nº 10.356, de 2001, não especificou no micro detalhe a quantidade de cargos referidos nos artigos 4º e 5º, prevendo apenas a existência de **1.096 cargos** de nível superior. Não é de se esperar que o legislador dispusesse de informações tão pormenorizadas acerca dos inúmeros cargos previstos nos artigos 19 e 20, ocupados e vagos, objeto da alteração de denominação ocorrida em 2001.

Mas o legislador estabeleceu claramente as diretrizes de *transformação* (tidas como *enquadramento* em face da alteração da denominação), prevendo regras vinculantes para os cargos ocupados e vagos em 2001, sem qualquer comunicabilidade entre os cargos previstos nos artigos 19 e 20, a saber:

“Art. 19. Os **cargos ocupados e vagos** de AFCE-Analista de Finanças e Controle Externo - Área de Controle Externo são **transformados em cargos de Analista de Controle Externo - Área de Controle Externo**.

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.**”

Ao regulamentar esses dispositivos, a Resolução-TCU nº 147, de 2001, especificou, de acordo com os preceitos legais de vinculação, os quantitativos conforme artigo 2º, Anexos I, II, e, principalmente, o III, que é claro ao estabelecer o quantitativo de **1.025** 'Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo' referido no artigo 4º da Lei nº 10.356, de 2001.

O Anexo III da Resolução também fixou 71 cargos de natureza administrativa de nível superior previstos no artigo 5º da Lei nº 10.356, de 2001, sendo 47 na especialidade 'Tecnologia da Informação' e 8 na especialidade 'Biblioteconomia', assim designados de acordo com o artigo 20 da Lei em referência.

A previsão legal que delega ao TCU a competência para operacionalizar a *transformação* de cargos que vierem a vagar restringe-se apenas aos atuais cargos de 'Técnico de Controle Externo-Área de Controle Externo' e 'Auxiliar Federal de Controle Externo-Área de Serviços Gerais', os quais podem ser *transformados* em cargo de 'Auditor Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo' (artigo 4º) e 'Técnico Federal de Controle Externo-Área de Apoio Técnico e Administrativo' (artigo 7º), por previsão expressa na Lei nº 10.356, de 2001, nos seguintes termos:

“Art. 25. Os cargos de Técnico de Finanças e Controle Externo e Auxiliar de Finanças e Controle Externo, decorrentes da transformação de que tratam os

arts. 21, 22 e 23 desta Lei poderão, à medida que vagarem, ser transformados em cargos de Analista de Controle Externo - Área de Controle Externo ou de Técnico de Controle Externo - Área de Apoio Técnico e Administrativo, sem aumento de despesa. (Redação dada pela Lei nº 11.780, de 2008)”

Resta indagar sobre o que versam os artigos 21 a 23 da Lei nº 10.356, de 2001. Eis os casos:

“Art. 21. Os cargos ocupados de TFCE-Técnico de Finanças e Controle Externo – Área de Controle Externo são transformados em cargos de Técnico de Controle Externo – Área de Controle Externo.

Art. 22. Os cargos ocupados de TFCE-Agente Administrativo, TFCE-Agente de Portaria, TFCE-Auxiliar de Enfermagem, TFCE-Datilógrafo, TFCE-Digitador, TFCE-Agente de Cinesfotografia e Microfilmagem, TFCE-Artífice, TFCE-Auxiliar Operacional de Serviços Diversos, TFCE-Desenhista, TFCE-Operador de Computador, TFCE-Motorista Oficial e TFCE-Telefonista são transformados em cargos de Técnico de Controle Externo – Área de Apoio Técnico e Administrativo.

Art. 23. Os cargos ocupados de Auxiliar de Controle Externo são transformados em cargos de Auxiliar de Controle Externo – Área de Serviços Gerais.”

Pois bem, esses são os únicos cargos que a Lei autoriza o TCU transformar, à medida que vagarem, em cargos de ‘Auditor Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo’ ou de ‘Técnico Federal de Controle Externo-Área de Apoio Técnico e Administrativo’.

A Resolução-TCU nº 147, de 2001, por sua vez delega ao Presidente do TCU a competência para operacionalizar a transformação autorizada por lei dos cargos que vagarem de ‘Técnico Federal de Controle Externo-Área Controle Externo’ e de ‘Auxiliar Federal de Controle Externo-Área de Serviços Gerais’ nos cargos de ‘Auditor Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo’ (artigo 2º, § 3º) ou ‘Técnico Federal de Controle Externo-Área de Apoio Técnico e Administrativo’, nos termos e limites expressos na própria Lei.

A Resolução em questão não o fez e nem poderia delegar ao Presidente do TCU a competência para inovar e transformar cargos vagos ou que vierem a vagar de ‘Auditor Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo’ em qualquer outro cargo previsto nos artigos 5º a 8º da Lei nº 10.356, de 2001, porque tal subdelegação padeceria de vício por constituir usurpação do poder legiferante do Congresso Nacional.

Diferentemente, o artigo 24 da Lei em questão transformou, em 2001, os cargos vagos<sup>4</sup> de natureza administrativa e nível intermediário de complexidade e responsabilidade apenas no

<sup>4</sup>Lei 10.356, de 2001: “Art. 24. Os cargos vagos de TFCE-Técnico de Finanças e Controle Externo, TFCE-Agente Administrativo, TFCE-Agente de Portaria, TFCE-Auxiliar de Enfermagem, TFCE-Datilógrafo, TFCE-Digitador, TFCE-Agente de Cinesfotografia e Microfilmagem, TFCE-Artífice, TFCE-Auxiliar

cargo de 'Auditor Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo' referido no artigo 4º, cuja natureza da atribuição, grau de complexidade e responsabilidade, requisitos de investidura e prerrogativas profissionais são completamente distintos, configurando caso clássico de *transformação*.

Nota-se que o legislador, em nenhuma passagem dos artigos 19 a 25 da Lei nº 10.356, de 2001, trata os distintos cargos com remissões ao texto do artigo 2º para disciplinar as hipóteses específicas e restritas de delegação de competência para o TCU operacionalizar as *transformações* à medida que ocorrerem novas vacâncias dos cargos mencionados explicitamente na Lei. É de se pontuar o descabimento de elasticidade na delegação prevista no artigo 25.

É importante dispensar todo cuidado ao tema, até porque, em dezembro de 2013, a Associação dos Técnicos da Área de Auditoria e Fiscalização do Tribunal de Contas da União (Auditec) impetrou **Mandado de Segurança nº 32.671** contra ato do Presidente do TCU consubstanciado na **Portaria-TCU nº 282, de 2013**, que transformou cargos previstos no artigo 25 da Lei nº 10.356, de 2001.

Ao negar a liminar requerida, a Ministra Cármen Lúcia fundamenta que assim "*é porque a autorização legislativa disposta no art. 25 da Lei 10.356/2001 estabelece que a transformação dos cargos então indicados só pode ocorrer 'à medida que vagarem' os cargos previstos nos arts. 21, 22 e 23. E assim procede o TCU*" (item 20), reconhecendo a prática de *transformação* dos cargos específicos previstos expressamente na Lei.

Como é possível observar, os artigos 19 a 25 da Lei nº 10.356, de 2001, são importantes eixos para a correta interpretação dos dispositivos que disciplinam os casos específicos de *transformação* de alguns cargos vagos do quadro de pessoal do TCU.

Percebe-se, em todo escopo da norma legal, a preocupação do legislador em não tratar o cargo 'Auditor Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo' referido no artigo 4º juntamente com os demais cargos de natureza administrativa de acordo com as atribuições e especialidades agrupadas no cargo genérico previsto no artigo 5º.

Dessa forma, não há como prosperar o argumento esposado na manifestação da Segep (peça eletrônica 12) para justificar a *transformação* infralegal de 10 cargos vagos de 'Auditor Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo' em cargos de natureza administrativa, sob a alegação de que a Lei nº 10.356, de 2001, "*dispõe que a carreira de especialista do Tribunal de Contas da União é integrada pelo cargo de Auditor Federal de Controle Externo, o qual está estruturado em classes, áreas e padrões*" e que, portanto, "*a área de atuação - controle externo ou apoio técnico*

---

Operacional de Serviços Diversos, TFCE-Desenhista, TFCE-Operador de Computador, TFCE-Motorista Oficial, TFCE-Telefonista e Auxiliar de Controle Externo são transformados em cargos de Analista de Controle Externo - Área de Controle Externo'.

*administrativo - é parte da estrutura da carreira e não integra a designação do cargo, sendo assim de competência do Tribunal decidir sobre a melhor distribuição dos cargos vagos existentes pelas diversas áreas”.*

Não se pode deixar de consignar que a Lei nº 10.779, de 2003, criou 600 vagas para os cargos de nível superior previstos no quadro permanente de pessoal do TCU sem distribuir os quantitativos entre os dois cargos distintos previstos nos artigos 4º e 5º da Lei nº 10.356, de 2001.

Neste caso pontual, o artigo 4º da Lei nº 10.779, de 2003, delega expressamente ao Tribunal, por meio de seu Plenário, a competência para editar os atos regulamentares necessários à execução da referida norma legal no sentido de distribuir as vagas criadas, à razão de, no máximo, 1/6 das vagas ao ano, tendo em vistas vários fatores, dentre eles o impacto fiscal.

Há, portanto, delegação expressa do legislador para o Plenário do TCU distribuir as vagas criadas, sem qualquer previsão de delegação para eventuais *transformações* futuras, assim como a Lei nº 10.356, de 2001, também não prevê nenhuma hipótese de *transformação* do cargo previsto no artigo 4º.

O Plenário do TCU aprovou, para preenchimento das primeiras 100 vagas, a Resolução nº 168, de 2004, por meio da qual foram destinadas 80 vagas para o cargo de ‘Auditor Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo’ e 20 vagas para o cargo administrativo previsto no artigo 5º da Lei nº 10.356, de 2001, na especialidade ‘Tecnologia da Informação’.

Aliás, eventual paralelo que se queira fazer com as práticas do Poder Judiciário da União, tendo em vista a previsão do artigo 73 da Constituição da República, merece ser balizado pela jurisprudência do TCU assentada no Acórdão nº 1.093/2010-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, merecendo destaque os seguintes trechos do Voto do relator:

“6. Neste aspecto, entendo que o disposto no art. 6º da Portaria Conjunta 3/2007, editada pelos órgãos a que se refere o art. 26, Parágrafo único, da Lei 11.416/2006, reproduzido no art. 5º da Resolução 47 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, no sentido de que “**poderão ocorrer alterações de área de atividade e/ou especialidade dos cargos vagos [...]**”, foi além do permitido no art. 3º, Parágrafo único, da citada Lei 11.416/2006, ao incluir a possibilidade de alteração, não só das especialidades como previsto no citado dispositivo legal, mas também, das áreas de atividades dos cargos integrantes do Quadro de Pessoal dos Tribunais.

7. Para melhor compreensão do assunto, transcrevo, a seguir, o inteiro teor dos arts. 2º, 3º e 26 da referida Lei 11.416/2006, *verbis*:

“Art. 2º Os Quadros de Pessoal efetivo do Poder Judiciário são compostos pelas seguintes Carreiras, constituídas pelos respectivos cargos de provimento efetivo:

I - Analista Judiciário;

II - Técnico Judiciário;

III - Auxiliar Judiciário.”

"Art. 3º Os cargos efetivos das Carreiras referidas no art. 2º desta Lei são estruturados em Classes e Padrões, na forma do Anexo I desta Lei, de acordo com as seguintes áreas de atividade:

I - área judiciária, compreendendo os serviços realizados privativamente por bacharéis em Direito, abrangendo processamento de feitos, execução de mandados, análise e pesquisa de legislação, doutrina e jurisprudência nos vários ramos do Direito, bem como elaboração de pareceres jurídicos;  
II - área de apoio especializado, compreendendo os serviços para a execução dos quais se exige dos titulares o devido registro no órgão fiscalizador do exercício da profissão ou o domínio de habilidades específicas, a critério da administração;  
III - área administrativa, compreendendo os serviços relacionados com recursos humanos, material e patrimônio, licitações e contratos, orçamento e finanças, controle interno e auditoria, segurança e transporte e outras atividades complementares de apoio administrativo.

Parágrafo único. As áreas de que trata o caput deste artigo poderão ser classificadas em especialidades, quando forem necessárias formação especializada, por exigência legal, ou habilidades específicas para o exercício das atribuições do cargo." (grifos acrescidos)

"Art. 26. Caberá ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, aos Tribunais Superiores, ao Conselho da Justiça Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho e ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito de suas competências, baixar os atos regulamentares necessários à aplicação desta Lei, observada a uniformidade de critérios e procedimentos, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar de sua publicação."

8. Observa-se da redação do Parágrafo único do art. 3º acima transcrito, que ficou permitido que as áreas previstas no caput do mesmo artigo, quais sejam, **área judiciária, área de apoio especializado e área administrativa, possam ser classificadas em especialidades**, quando necessárias formação especializada, por exigência legal, ou habilidades específicas para o exercício das atribuições do cargo.

9. Em nenhum momento, porém, o aludido dispositivo legal autorizou que houvesse alteração nas áreas de atividades como preveem a Portaria Conjunta 3/2007 e a Resolução 47/2008. As referidas áreas foram estabelecidas, expressamente, no caput do art. 3º da citada Lei 11.416/2006, sem que ela tenha previsto a possibilidade de qualquer mudança em tal definição, admitindo tão somente a classificação de cada uma dessas áreas em especialidades, quando necessário o atendimento das condições que menciona.

10. Há que ressaltar, entretanto, que, no caso em exame, os elementos constantes dos autos evidenciam que não ocorreu a alteração das áreas de atividades, mas apenas a adoção de providências consubstanciada na Portaria 64/2009 do TRT - 1ª Região, no sentido de classificação das vagas de Analista Judiciário - Área Administrativa segundo diversas especialidades, em consonância, pois, com o disposto no citado art. 3º, Parágrafo único, da Lei 11.416/2006.

11. No entanto, para evitar eventual descumprimento dos termos do art. 3º, Parágrafo único, da Lei 11.416/2006, entendo que se deva encaminhar cópia desta deliberação aos Presidentes do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, para conhecimento e adoção das medidas pertinentes, à vista do entendimento do Tribunal quanto à extrapolação, pelas

normas regulamentares citadas, dos limites estabelecidos no mencionado dispositivo legal.”

O Acórdão nº 1.093/2010-Plenário assim prescreve:

“9.3. encaminhar, também, cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam aos Presidentes do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, para conhecimento e adoção das medidas pertinentes, ante o entendimento deste Tribunal, no sentido de que os termos dos arts. 6º da Portaria Conjunta 3/2007 e 5º da Resolução 47/2008 foram além da permissão estabelecida no art. 3º, Parágrafo único, da Lei 11.416/2006, ao disporem sobre a possibilidade de haver alteração das áreas de atividades dos cargos integrantes do quadro de pessoal do Tribunal e não apenas a classificação em especialidades, como prevê o citado dispositivo legal.”

Ainda que a Lei nº 10.356, de 2001 dispusesse expressamente sobre distintas carreiras estruturadas em áreas que, por sua vez, fossem classificadas em especialidades como ocorre com o quadro de pessoal do Poder Judiciário (artigos 2º e 3º da Lei nº 11.416, de 2006), mesmo assim não caberia estabelecer qualquer tipo de comunicação entre os cargos das diferentes áreas, como bem definido no Acórdão do TCU, que requereu providências aos Presidentes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

A Lei nº 11.416, de 2006, nada dispõe sobre *transformação* de cargos efetivos, razão pela qual o CNJ<sup>5</sup>, para os Tribunais assim procederem, aprova o encaminhamento de proposta legislativa ao Congresso Nacional, o que deve fazer o TCU se quiser transformar cargos que vier a entender desnecessários. Assim, eventual argumento para justificar a medida do TCU em suposta analogia às práticas do Poder Judiciário também não tem como prosperar.

A Lei nº 10.779, de 2003, como dito, não versa sobre nenhuma regra de *transformação* dos 600 cargos que vierem a vagar ao longo do tempo, e nem era de se esperar que isso ocorresse. Trata-se de normativo, como diversos outros, que tão somente cria cargos sem dispor sobre a regência própria de um plano de estruturação dos cargos específicos. Nada dispõe sobre *transformação*, *extinção*, jornada de trabalho, desenvolvimento nas carreiras, entre outros pontos de um plano específico, que devem ser pautados segundo as normas da Lei nº 10.356, de 2001.

Impende anotar que, no conceito jurídico clássico, a *transformação* de cargos públicos nada mais é do que hipótese em que ocorre a *extinção* de cargo anterior e a criação de novel posto, exatamente o que se extrai, na prática, da redação dada ao artigo 25 da Lei nº 10.356, de 2001. Em 2001, o TCU dispunha de 195 cargos de “Técnico Federal de Controle Externo-Área Controle

<sup>5</sup> CNJ aprova parecer para criar 67 varas do Trabalho: “Além das varas e novos cargos, o CNJ aprovou também proposta de transformação dos 743 cargos de auxiliar judiciário existentes nos tribunais de todo o país em cargos de técnico e analista judiciário. A mudança seria feita à medida que os cargos de auxiliares forem vagando. O preenchimento deverá ocorrer por concurso público. Pelo, projeto, seriam 191 cargos de técnico e 109 cargos de analistas. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/15015:cnj-aprova-parecer-para-criar-67-varas-do-trabalho>.

Externo' e 20 cargos de 'Auxiliar Federal de Controle Externo', enquanto os quantitativos da atualidade são 141 cargos do primeiro e 19 do segundo.

Maria Fernanda Pires de Carvalho Pereira e Tatiana Martins da Costa Camarão ensinam sobre a *transformação*<sup>6</sup> de cargos públicos:

“A transformação de cargo público pressupõe a existência da lei, e se dá pela **extinção do cargo anterior e criação do novo**. Podem ser providos por concurso ou por simples enquadramento dos servidores já integrantes da Administração, mediante apostila de seus atos de nomeação. Assim, a investidura nos novos cargos poderá ser **originária** (para os estranhos ao serviço público) ou **derivada** (para os servidores que forem enquadrados), desde que preencham os requisitos da lei.”

Isso, porém, não é o que pode ser feito com o cargo de 'Auditor Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo', que congrega as atribuições finalísticas de investigação da função controle externo, atividade essencial para o exercício da missão institucional do TCU.

É possível a *transformação* de cargos públicos ser empregada sem ofensa aos preceitos constitucionais quando os cargos transformados estiverem vagos e desde que haja a intenção de extingui-los, até porque, diferentemente, o instituto da *transformação* poderia ser utilizado de forma infralegal para esvaziar atividades finalísticas essenciais para a defesa do Estado.

Essa *transformação*, quando tratar de cargo vago que se almeja extinguir, deve obedecer ao princípio constitucional da legalidade imposto a todo administrador público e sujeitar-se à exigência do artigo 48, inciso X, da Constituição de 1988, que reserva ao Congresso Nacional a competência para legislar sobre *criação, transformação e extinção* de cargos, observada a iniciativa dos titulares dos Poderes e órgãos autônomos e a necessidade de concurso público específico para o seu preenchimento.

Assim sendo, considerando que não há intenção de extinguir o cargo de 'Auditor Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo' e que segundo o **princípio constitucional da legalidade** o administrador só pode agir de acordo com previsões legais, eventual *transformação* desses cargos pode ser passível de questionamento, razão pela qual não deve prosperar a manifestação da Segep no sentido de que a “*competência do Tribunal não se limita à destinação inicial de vagas às diversas áreas e especialidades, sendo igualmente facultada a redistribuição de vagas anteriormente alocadas. Isso não se confunde com a transformação de cargos, ato de competência exclusiva do Congresso Nacional nos termos do art. 48, inciso X da Constituição Federal*”.

<sup>6</sup>PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. Criação, alteração e extinção de cargo público. In: FORTINI, Cristiana (Org.). *Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 287-304.

Qualquer medida administrativa que não observe a previsão do artigo 48, inciso X da Lei Maior constitui usurpação da atividade legiferante, passível de questionamento quanto à sua constitucionalidade.

### III.2. DENOMINAÇÕES DOS CARGOS ESPECÍFICOS

Segundo as unidades da Segedam “a área de atuação – controle externo ou apoio técnico administrativo – é parte da estrutura da carreira e não integra a designação do cargo”. Não é isso, porém, que se constata da análise histórica das iniciativas que deram origem a tais expressões distintas.

Não são poucas as medidas das unidades administrativas do TCU que substituem por vírgula o hífen previsto na denominação do cargo referido no artigo 4º da Lei nº 10.356, de 2001, assim como a definição de especialidade ‘controle externo’ não prevista na Lei em comento.

A origem da confusão decorre de medidas legislativas à revelia da iniciativa do TCU durante a tramitação do Projeto de Lei original encaminhado pela Corte de Contas ao Congresso Nacional e que resultou na Lei nº 10.356, de 2001. A proposta aprovada pelo Plenário do TCU que resultou na Decisão-TCU nº 749/1999 sequer previu de Controle Externo’ e ‘Área de Apoio Técnico e Administrativo’, nos seguintes termos:

PROPOSTA APROVADA PELO PLENÁRIO DO TCU DECISÃO Nº 749/1999	REDAÇÃO DA LEI Nº 10.356, DE 2001
<p>*Art. 2º O Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal de Contas da União é composto pela carreira denominada Controle Externo, integrada pelos <u>cargos efetivos</u> de:</p> <p>I - Analista de Controle Externo e <u>Analista Administrativo</u>, ambos de nível superior;</p> <p>II - Técnico de Controle Externo e Técnico Administrativo, ambos de nível médio.</p>	<p>Art. 2º O Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal de Contas da União é composto pela Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União, integrada pelos cargos efetivos de:</p> <p>I - Analista de Controle Externo, de nível superior;</p> <p>II - Técnico de Controle Externo, de nível médio;</p> <p>III - Auxiliar de Controle Externo, de nível básico.</p>
<b>CAPÍTULO II DAS ATRIBUIÇÕES</b>	
<b>ATIVIDADE FINALÍSTICA DA FUNÇÃO CONTROLE EXTERNO SOBRE OS ÓRGÃOS E ENTIDADES FEDERAIS JURISDICIONADOS DO TCU</b>	
<p>Art. 4º É atribuição do cargo de <u>Analista de Controle Externo</u> atuar em todas as atividades concernentes ao exercício das competências constitucionais e legais do controle externo a cargo do Tribunal de Contas da União.</p>	<p>Art. 4º É atribuição do cargo de <u>Analista de Controle Externo – Área de Controle Externo</u> o desempenho de todas as atividades de caráter técnico de nível superior relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União.</p>
<b>ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DA GESTÃO DO PRÓPRIO TCU</b>	
<p>Art. 5º São atribuições do cargo de <u>Analista Administrativo</u>, além de outras, as seguintes:</p> <p>I - o exercício de todas as <u>atividades administrativas e logísticas</u> relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União, fazendo uso de todos os equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades;</p> <p>II - o <u>suporte e o apoio técnico e administrativo</u> aos membros do Tribunal e do Ministério Público e aos Analistas de Controle Externo, no desempenho de suas atribuições;</p> <p>III - a assistência aos membros do Tribunal e do Ministério Público e aos servidores da Secretaria do Tribunal;</p> <p>IV - a coordenação e a supervisão de atividades terceirizadas.</p>	<p>Art. 5º É atribuição do cargo de <u>Analista de Controle Externo – Área de Apoio Técnico e Administrativo</u> o desempenho de todas as <u>atividades administrativas e logísticas</u> de nível superior relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União.</p>

É fácil perceber que as expressões “Área de Controle Externo” e “Área de Apoio Técnico e Administrativo” surgiram como elementos constitutivos das denominações compostas usadas para designar dois cargos efetivos distintos definidos nos artigos 4º e 5º da Lei nº 10.356, de 2001. A alteração legislativa passa a falsa ideia da existência de “cargo único” tal como escrito no artigo 2º, mas sem nenhuma eficácia jurídica, pois inexistentes atributos jurídicos deem conta sequer de similitude da atividade profissional.

Tanto essas expressões integram a estrutura da denominação composta dos cargos que todas as palavras iniciam com letra maiúscula, seguindo o padrão das expressões que constituem a primeira parte (anterior ao hífen).

Isso não ocorreu por acaso, mas porque o legislador precisou buscar alguma alternativa para substituir as denominações originais dos cargos distintos, que, na origem, buscavam conferir identidade entre a designação do cargo e o conjunto de atribuições, iniciativa do TCU que se mostrou consentânea com o princípio republicano da transparência.

Não há qualquer registro histórico de utilização das expressões “Área de Controle Externo” e “Área de Apoio Técnico e Administrativo” como elementos constitutivos da dita “Carreira de Especialista”, que na verdade é mais uma prescrição vazia sem eficácia jurídica. Isoladas dos elementos que constituem, de fato, os atributos dos cargos públicos definidos nos artigos 4º, 5º e 9º da Lei nº 10.356, de 2001, tais expressões não representam absolutamente nada.

O TCU, porém, não segue as prescrições legais e, em diversas manifestações altera a denominação dos cargos tais como foram definidas nos artigos em referência, valendo-se de vírgulas para substituir o hífen de ligação.

Nesse sentido, é oportuno fazer um parêntese e anotar que vírgula não se confunde com hífen, e isso não é um mero detalhe quando se observa a interpretação que o TCU tem dispensado aos distintos cargos do quadro de pessoal.

Enquanto o primeiro é sinal de pontuação com a função básica de marcar as pausas e as inflexões da voz na leitura e enfatizar e/ou separar expressões e orações, o segundo é sinal diacrítico de ligação de denominação composta.

Como é comum dizer no universo acadêmico, o hífen é o calcanhar de aquiles da nossa gramática. Porém, esse desafio precisa ser enfrentado, pois é determinante para a correta interpretação da norma em questão.

Há que se esclarecer que o hífen sinaliza a aderência semântica, isto é, que a denominação é formada por dois ou mais constituintes que se juntam para estruturarem uma única unidade lexical, um bloco único, cujos elementos constitutivos designam, mediante a composição, um referente (ser, fenômeno, etc). Segundo a norma culta, o hífen tem a função de ligar os elementos de denominação composta que forma o conjunto perfeita unidade de sentido.

É nesse contexto que precisa ser analisado o hífen usado pelo legislador para denominar os cargos ocupados por agentes de Estado incumbidos de realizar as atividades finalísticas da função controle externo, qual seja o 'Auditor Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo' assim referido no artigo 4º da Lei nº 10.356, de 2001. O mesmo exercício lexical deve ser dispensado às leituras dos artigos 5º, 9º, parágrafo único, 19, 20 e 28, § 2º da Lei em tela.

Trata-se, pois, de denominações distintas para os cargos específicos, entendida cada qual como unidade lexical, cujas expressões compostas formam, cada qual, um bloco único e indissociável segundo a norma culta brasileira, sob pena de perder o sentido e cair no vazio de uma mera descrição sem conteúdo jurídico.

Sem a segunda parte da expressão composta ('Área Controle Externo') ligada pelo hífen, o cargo de que trata o artigo 4º da Lei nº 10.356, de 2001, seria uma prescrição vazia, sem significado jurídico, já que, segundo o artigo 3º da Lei 8.112, de 1990, cargo público "*é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor*". Aliás, as prescrições do artigo 2º daquela Lei é exemplo da falta de significado jurídico dos dispositivos.

Cargo, segundo a lição do Ministro Ayres Britto no MS nº 26.955, "*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*".

O Voto que fundamentou a concessão da segurança no MS nº 26.740 é cristalino quanto à "*necessária relação de inerência – mais do que pertinência – existente entre um cargo público e o conjunto de atribuições e responsabilidades de seu titular*", o que requer, no caso do 'Auditor Federal de Controle Externo-Área Controle Externo', um cuidado especial, já que o exercício das atribuições de auditoria, inspeção e demais procedimentos de fiscalização não pode ser conferido a agentes não habilitados por meio de concurso específico.

Esclarece o relator, Ministro Ayres Britto, que na "*dicção legal, o cargo público é esse conjunto de atribuições ou, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, 'as mais simples e indivisíveis unidades de competência'*".

Novamente, vê-se a essencialidade das "*funções especificadas – funções como plexos unitários de atribuições*" nas palavras do Ministro Ayres Brito (MS nº 26.955) - ao citar

a linguagem de Celso Antônio Bandeira de Mello -, também tidas como “*feixe de atribuições para as quais você concursa e assume*” nas palavras da Ministra-Relatora Cármen Lúcia.

Como já foi contextualizado, carreira, para ser aplicada no caso em questão, deve ser entendida como **estruturação de cada cargo específico em classes e padrões ou níveis**, com vistas a conferir similitude ao conceito genuíno do termo que comporta mobilidade pela **promoção de um cargo para outro**, como há na Magistratura, Ministério Público, Diplomacia, etc.

Ora, não faz o menor sentido a ideia de que a ‘área’ constitui um dos componentes de uma carreira que, segundo a literalidade da Lei nº 10.356, de 2001, congregaria diversos cargos específicos completamente distintos, uma vez que não há qualquer possibilidade de mobilidade entre as supostas áreas distintas e até mesmo mobilidade entre os dois cargos finalísticos de controle externo previstos nos artigos 4º e 6º da Lei nº 10.356, de 2001, diferenciados pelas atribuições, requisitos de investidura, grau de complexidade e responsabilidade.

Esse entendimento encontra respaldo no artigo 39, § 1º da Constituição da República, o qual prevê que 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*”. Receptivo a esses argumentos levantados pela ANTC, o Procurador-Geral da República ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)<sup>7</sup> nº 5.128 contra a Lei Complementar nº 232, de 2013, do Estado de Sergipe.

Nesse sentido, diferentemente do que afirmam as unidades da Segedam, a segunda parte da denominação (‘Área Controle Externo’) prevista no artigo 4º da Lei nº 10.356, de 2001, apresenta conexão lógica com as atribuições do cargo e não com a passagem do artigo 2º que prevê, de forma isolada e não integrativa com o conjunto da Lei, a ‘Carreira de Especialista’.

### III.3. INCOMUNICABILIDADE ENTRE OS CARGOS ESPECÍFICOS

O conceito de carreira no âmbito da administração pública é tema pouco compreendido sob a ótica das premissas jurídicas. Muito se fala de carreira única, mas tais

<sup>7</sup>Peça 1 da ADI nº 5.128. “O Procurador-Geral da República, com fundamento nos arts. 102, I, a e p, 103, VI, e 129, IV, da Constituição da República de 1988, no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, contra o artigo 3º da Lei Complementar 232, de 21 de novembro de 2013, do Estado de Sergipe, que dispõe sobre o quadro de servidores efetivos do Tribunal de Contas dessa unidade federativa. Esta petição inicial segue acompanhada de representação encaminhada pela PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SERGIPE – autuada na Procuradoria-Geral da República como notícia de fato 1.35.000.001889/2013-02 –, de expediente enviado pela ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ANTC), e de cópia da norma questionada (art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/99). (...) Neste caso, contudo, configura-se provimento derivado, uma vez que a alteração operada pela Lei Complementar 232/2013 modificou não só a denominação, como também o nível de complexidade e as atribuições dos cargos. Conforme se expôs, as tarefas desenvolvidas pelo Técnico de Controle Externo eram predominantemente voltadas ao apoio técnico e administrativo da Corte de Contas, em áreas como gestão de pessoas, remuneração de pessoal, programação de sistemas e controle de patrimônio e de estoque (Lei Complementar 203/2011, anexo único). O Analista de Controle Externo I, diversamente, atua de maneira precípua na área-fim do tribunal, ou seja, no controle externo das entidades da administração direta e indireta do Estado e dos municípios de Sergipe (Lei Complementar 232/2013, art. 9º, §§ 1º e 2º). Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estvisualizadorpub/isp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.isf?seobjetoincidente=4581414>

afirmações e até mesmo previsões em leis ordinárias não passam de prescrições vazias, que não têm como produzir efeito no mundo jurídico.

É o caso da previsão do artigo 2º da Lei nº 10.356, de 2001, que prevê a carreira de 'Especialista' que, em tese, congregaria diversos cargos específicos de natureza, complexidade, responsabilidade, requisitos de investidura e prerrogativas profissionais completamente distintos.

O dispositivo, contudo, padece de consistência jurídica, cuja redação decorre da dinâmica peculiar do processo legislativo, marcado por conhecidas distorções resultantes de pressões políticas e casuísmos que, em geral, dão origem a normas desprovidas de coerência lógica e harmonia jurídica com a Lei Maior.

Esse não é o primeiro tampouco será o único erro do Poder Legislativo no trato dos institutos jurídicos que constituem formas de provimento derivado incompatíveis com o princípio constitucional do concurso público para cada cargo específico ou organizado em carreira com mobilidade entre os cargos através de promoção, conforme a pacífica jurisprudência do STF.

Embora a alteração de iniciativa parlamentar não tenha sido suficiente para desfigurar a natureza jurídica e as atribuições do cargo de 'Auditor Federal de Controle Externo-Área Controle Externo' definidas no artigo 4º da Lei nº 10.356, de 2001, não se pode negar que a redação dada ao artigo 2º está na raiz de muitas confusões, além de criar um ambiente de pouca transparência da gestão de pessoal da mais Alta Corte de Contas do País.

No plano jurídico, entretanto, a redação dada ao artigo 2º da Lei nº 10.356, de 2001, não passa de uma **prescrição vazia**, um **mero jogo de palavras** sem efetividade concreta no âmbito da própria norma, da Constituição da República e da jurisprudência do STF<sup>8</sup>, a qual assenta que o agente é investido no cargo inicial da carreira após a aprovação em concurso público, e, para alcançar os cargos mais elevados, será promovido como ocorre na Magistratura, no Ministério Público, na Diplomacia, entre outros poucos casos.

<sup>8</sup> Voto proferido pelo Ministro Ricardo Lewandowski na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.857: "É certo que a lei pode prever o provimento derivado de cargos. Mas essa hipótese só pode ocorrer licitamente por meio de promoções. Como assevera o já mencionado Lucas Furtado, "o agente é investido no cargo inicial da carreira após a aprovação em concurso público, e para alcançar os cargos mais elevados será promovido". O servidor, porém, será sempre submetido a concurso público para ingressar no primeiro degrau da carreira." RE 209174 / ES Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE DJ 13-03-1998 PP-00017 EMENT VOL-01902-06 PP-01140 "EMENTA: Concurso público (CF, art. 37, II): não mais restrita a exigência constitucional à primeira investidura em cargo público, tomou-se inviável toda a forma de provimento derivado do servidor público em cargo diverso do que detém, com a única ressalva da promoção, que pressupõe cargo da mesma carreira: inadmissibilidade de enquadramento do servidor em cargo diverso daquele de que é titular, ainda quando fundado em desvio de função iniciado antes da Constituição." RE 157538 / RJ Relator: Min. MOREIRA ALVES DJ 27-08-1993 "EMENTA: - Transformação de cargo de datilógrafo em técnico de planejamento, por desvio de função. Alegação de direito adquirido contra a Constituição. - Esta Corte, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 245, firmou o entendimento de que, em face da atual Constituição, não mais se admitem, dada a necessidade de concurso público para as diferentes formas de provimento derivado de cargo que não decorrente de promoção, institutos como, entre outros, o da ascensão funcional e o da transformação de cargos. - Não há direito adquirido contra a Constituição. Recurso extraordinário conhecido e provido. "Concurso público: não mais restrita a sua exigência ao primeiro provimento de cargo público, reputa-se ofensiva do art. 37, II, CF, toda modalidade de ascensão de cargo de uma carreira ao de outra, a exemplo do 'aproveitamento' e 'acesso' de que cogitam as normas impugnadas (§ 1º e § 2º do art. 7º do ADCT do Estado do Maranhão, acrescentado pela EC 3/1990)" (ADI 637, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 25-8-2004, Plenário, DJ de 1º-10-2004.)

O que há no quadro de pessoal do TCU, contudo, são cargos específicos - e incomunicáveis - previstos nos artigos 4º a 8º da Lei em questão. A tentativa de estabelecer 'carreira única' no quadro de pessoal do TCU afronta a jurisprudência da própria Corte de Contas assentada no Voto do Ministro Benjamin Zymler, que ressalta a incomunicabilidade entre os cargos distintos, caracterizados pela total independência entre si (Acórdãos nº 473 e 1.285/2005 – Plenário).

O conceito de carreira quando empregado a cargos específicos deve ser entendido como a estruturação em classes e padrões ou níveis, como ocorre com diversos cargos do quadro de pessoal da esfera federal, sem qualquer comunicação entre cargos de natureza jurídica distinta.

Qualquer passagem prevista em normativos diferente dessas duas hipóteses jurídicas é prescrição vazia, sem efetividade jurídica. Ao apreciar o Mandado de Segurança nº 30.962, nota-se que a Ministra Cármen Lúcia, para diferenciar os cargos efetivos supostamente integrantes da mesma 'carreira', analisou os artigos 4º e 6º da Lei nº 10.356, de 2001, não o artigo 2º, nos seguintes termos de seu Voto:

"Tem-se no voto do Relator:

8. Como se vê, o posicionamento deste Tribunal tem sido consistente em **negar a existência de comunicação entre os cargos** da Carreira de Especialista do TCU. O caso em tela não é exceção.

9. Com efeito, a Lei 10.356/2001 e suas alterações estabeleceram claras diferenças entre os cargos de Analista de Controle Externo e Técnico de Controle Externo, conforme se verifica a partir do exame de seus **artigos 4º, 6º e 10**, os quais transcrevi nos itens 4.1 e 5.1 deste Voto.

A decisão não poderia ser outra diante das previsões normativas essencialmente diferentes. Se até mesmo o silêncio se interpreta segundo o magistério de Carlos Maximiliano, dado que "*ele traduz alguma coisa*", maior ainda é o efeito jurídico das previsões explícitas dos artigos 4º, 9º, inciso I e 19, da Lei nº 10.356, de 2001.

Não há qualquer lacuna quanto à distinção entre o cargo específico previsto nos artigos 4º e 19 (natureza finalística de controle externo) quando comparado aos cargos regidos pelos artigos 5º e 20 (natureza administrativa) da Lei em tela.

Oportuno recorrer ao magistério de Maximiliano para lembrar que a literalidade inconsequente que se pretende dispensar ao artigo 2º da Lei nº 10.356, de 2001, configura o desate da lei do menor esforço, ao advertir<sup>10</sup>:

Nunca será demasiado insistir no combate ao abuso da chamada interpretação gramatical. Preferem-na às vezes até aos mais formosos talentos brasileiros, obedientes à lei do menor esforço, ou compelidos pelas **necessidades da casuística**. De fato, ela oferece o encanto da simplicidade; fica ao alcance de todos; impressiona agradavelmente os indoutos, e convence os próprios

<sup>10</sup>MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965. p. 220.

<sup>10</sup>MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954. v. I, p. 135

letrados não familiarizados com a ciência do Direito. Empresta-lhe menor valor o profissional de boa escola verdadeiro jurisconsulto. (grifei)

Assim sendo, impossível não hostilizar a interpretação literal e não integrativa que se tenta dispensar à redação que o Congresso Nacional deu ao artigo 2º da Lei nº 10.356, de 2001. Trata-se, na verdade, de dispositivo absolutamente inócuo à luz da melhor doutrina e da jurisprudência do STF já citada.

A redação final do dispositivo em questão, como se sabe, é fruto de desvio flagrante da boa doutrina, da ciência jurídica universal das normas fundamentais, desprovida de coerência lógica, plausibilidade jurídica e integração com dispositivos essenciais que constituem o núcleo da definição jurídica<sup>11</sup> de cargos com naturezas e atribuições distintas.

É possível que o legislador tenha sido induzido - sem dispor da devida noção da integração dos dispositivos sistematizados originalmente - a alterar a proposta do artigo 2º do Projeto de Lei tal como concebido e aprovado pelo Plenário do TCU por meio da Decisão nº 749/1999.

O intento, contudo, não logrou êxito com o texto aprovado pela Lei nº 10.356, de 2001, a qual manteve, na íntegra, todos os pressupostos jurídicos delineados e aprovados pelo TCU na Decisão nº 749/1999-Plenário, os quais conferem aos cargos específicos de naturezas jurídicas inequivocamente distintas.

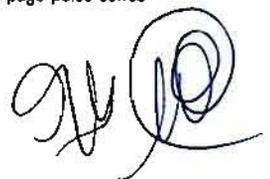
#### III.4. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE ESPECIALIDADE PARA O CARGO DE AUDITOR-CE & REQUISITOS DE INVESTIDURA DISTINTOS

Em seu despacho de peça eletrônica 6, a Segedam aduz “sobre a possibilidade legal de conversão/redistribuição de cargos vagos entre as especialidades existentes no quadro de pessoal do TCU”, na tentativa de justificar o que chama de ‘redistribuição’ do cargo vago de ‘Auditor Federal de Controle Externo-Área Controle Externo’ para o cargo de natureza administrativa previsto no artigo 5º da Lei nº 10.356, de 2001.

Tal entendimento, porém, não tem como prosperar, pois carece de previsão legal a classificação do cargo de ‘Auditor Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo’ em qualquer especialidade.

<sup>11</sup> Lei nº 8.112, de 1990: “Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.”



Cumpra-se frisar que nem a proposta original de Projeto de Lei formulada e aprovada pelo Plenário do TCU por meio da Decisão nº 749/1999, tampouco a Lei nº 10.356, de 2001, conferem ao TCU a competência para especificar, **por especialidade**, o cargo de 'Auditor Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo' de que trata o artigo 4º. Eis as dicções:

PROPOSTA APROVADA PELO PLENÁRIO DO TCU DECISÃO 749/1999	REDAÇÃO DA LEI Nº 10.356, DE 2001
<b>PREVISÃO DE ESPECIALIDADE APENAS PARA CARGOS DE NATUREZA ADMINISTRATIVA</b>	
Art. 8º O Tribunal de Contas da União especificará, em instrumento próprio, as atribuições pertinentes a <u>cada cargo</u> de que trata esta Lei.	Art. 9º O Tribunal de Contas da União especificará, em ato próprio, as atribuições pertinentes a <u>cada cargo</u> de que trata esta Lei, observado o disposto nos arts. 4º, 5º, 6º, 7º e 8º.
Parágrafo único. As atribuições pertinentes aos cargos de Analista Administrativo e de Técnico Administrativo podem ser especificadas, de acordo com o interesse da administração, por <u>especialidade</u> .	Parágrafo único. As atribuições pertinentes aos cargos de Analista de Controle Externo – Área de Apoio Técnico e Administrativo, Técnico de Controle Externo – Área de Apoio Técnico e Administrativo e de Auxiliar de Controle Externo – Área de Serviços Gerais podem ser especificadas, de acordo com o interesse da administração, por <u>especialidade profissional</u> .

Ao disciplinar os requisitos de investidura, o legislador novamente estabeleceu distinções inequívocas entre o cargo de 'Auditor Federal de Controle Externo-Área Controle Externo' (artigo 10, inciso I) e os cargos de natureza administrativa classificados por especialidade (artigo 10, inciso II), a saber:

LEI Nº 10.356, 2001	ATRIBUIÇÕES FINALÍSTICAS DE CONTROLE EXTERNO	ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS
Requisitos de Investidura	Art. 10. São requisitos de escolaridade...  I - para o cargo de Analista de Controle Externo – Área de Controle Externo, diploma de conclusão de curso superior ou habilitação legal equivalente;	Art. 10. São requisitos de escolaridade... ... II - para o cargo de Analista de Controle Externo – Área de Apoio Técnico e Administrativo, diploma de conclusão de curso superior, <u>com habilitação legal específica</u> , conforme definido no edital do concurso;

Observa-se que a Lei prevê habilitação legal específica apenas para o preenchimento de cargos de natureza administrativa e de logística, exatamente para garantir a seleção de profissionais com formações distintas agrupados em um único cargo de atribuições genéricas, tais como descreve o artigo 20 do mesmo Diploma.

O cargo público, como já foi mencionado, é caracterizado não por sua mera designação, mas por sua essência, sua razão de ser e existir dentro da administração pública; e sua essência define-se pelas atribuições a serem desempenhadas, as quais podem ser aperfeiçoadas, inclusive para adequação à evolução social e às novas necessidades que surgem, contudo sem alterar o que se pode chamar de 'núcleo duro' de modo a desfigurá-lo.

Vinculados intimamente às atribuições, estão os requisitos de ingresso, uma vez que estes devem respeitar a natureza, a complexidade, o grau de responsabilidade, assim como os requisitos de investidura e as peculiaridades do cargo, de acordo com os artigos 37, II, e 39, § 1º, da Constituição da República.

Pode-se discutir a possibilidade de conversão/distribuição entre as diversas 'especialidades' agregadas no cargo genérico de natureza administrativa previsto no artigo 5º da Lei nº 10.356, de 2001, decorrente da *transformação* dos diversos cargos previstos no artigo 20.

O mesmo, porém, não pode ocorrer com o 'Auditor Federal de Controle Externo-Área Controle Externo', disciplinado em todas as passagens da norma legal de forma isolada e sem margem para estabelecer qualquer conexão com os demais cargos.

Os editais de concurso público realizados pelo TCU confirmam as distinções são inequívocas. Eis um caso que merece atenção:

EDITAL Nº 1 – TCU – ACE, DE 20 JULHO DE 2007	
ATRIBUIÇÕES FINALÍSTICAS DE CONTROLE EXTERNO ARTIGO 4º DA LEI 10.356/2001 (AUDITOR-CE)	ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS E DE LOGÍSTICA ARTIGO 5º DA LEI 10.356/2001 (Servidor Administrativo)
2.1.2 CARGO: ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO – ÁREA: CONTROLE EXTERNO – ESPECIALIDADE: <del>CONTROLE EXTERNO</del> – ORIENTAÇÃO: AUDITORIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	2.1.9 CARGO: ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO – ÁREA: APOIO TÉCNICO E ADMINISTRATIVO – ESPECIALIDADE: TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO
REQUISITO: diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de <u>graduação de nível superior em qualquer área de formação</u> , fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC).	REQUISITO: diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de <u>graduação de nível superior na área de Tecnologia da Informação</u> , fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC).
ATRIBUIÇÕES: desenvolver atividades de planejamento, coordenação e execução relativas à fiscalização e ao controle externo da arrecadação e aplicação de recursos da União, bem como da administração desses recursos, examinando a legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade, em seus aspectos financeiro, orçamentário, contábil, patrimonial e operacional, dos atos daqueles jurisdicionados ao Tribunal de Contas da União.	ATRIBUIÇÕES: planejar, conceber, coordenar, gerenciar e participar de ações para a 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 <u>necessários ao funcionamento do Tribunal de Contas da União</u> .

Edital: [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/concursos/concursos\\_antefiores/aca\\_tce\\_2007/edital\\_01.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/concursos/concursos_antefiores/aca_tce_2007/edital_01.pdf)

Edital: [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/concursos/concursos\\_antefiores/aca\\_2008/edital\\_02\\_aca\\_2008.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/concursos/concursos_antefiores/aca_2008/edital_02_aca_2008.pdf)

Embora seja a lei formal o norte regente da vida funcional do servidor, e quanto a isso não há dúvida, é oportuno recorrer ao Voto do Ministro Marco Aurélio no MS nº 26.955, na passagem em que ressalta que as **atribuições** do cargo integram o edital do concurso, para sinalizar o que se almeja é a estabilidade na relação jurídica prestador de serviço/administração pública, no que tange, é claro, as atribuições.

Trata-se, no caso ilustrado, de cargos específicos cujas naturezas não se confundem ou se fundem. É inegável, por exemplo, a distinção entre a complexidade e a responsabilidade das atribuições de **auditoria** de tecnologia da informação nos órgãos e entidades federais quando comparada à complexidade e à responsabilidade de atribuições administrativas de gerenciar e implantar soluções de tecnologia da informação para o funcionamento do próprio TCU.

Isso porque a complexidade dos sistemas mantidos pelo TCU não se compara, nem de longe, à complexidade dos sistemas corporativos do Governo Federal, cuja robustez, neste caso, é infinita e naturalmente maior.

Essa distinção aparece de forma muito cristalina na definição do conteúdo programático para seleção de candidatos para o cargo incumbido do exercício das atribuições administrativas e de logística, na especialidade tecnologia da informação. Para selecionar tais agentes administrativos, o Edital exige apenas conhecimentos específicos referentes à 'TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO' e GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO'.

Já para os candidatos ao cargo finalístico de 'Auditor Federal de Controle Externo-Área Controle Externo' (artigo 4º da Lei nº 10.356, de 2001), selecionado para o que se convencionou denominar 'orientação' auditoria de tecnologia da informação, exigem-se conhecimentos bem mais complexos relativos à 'AUDITORIA GOVERNAMENTAL', 'ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA', 'TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO', 'SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO', 'GOVERNANÇA DE TI' e 'AUDITORIA DE TI', neste inserido tópico específico sobre 'AUDITORIA DE AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS DE TI', o que denota uma maior complexidade e responsabilidade do cargo específico.

No tópico referente à 'TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO' para os candidatos ao cargo de Auditor-CE, e apenas para estes, há exigência de conhecimento sobre "*aspectos gerais das principais linguagens de programação (C/C++, Natural, Cobol, Java e Delphi). 5 Conceitos sobre desenvolvimento Web, cliente-servidor e de grande porte*".

A exigência desse conhecimento específico não é por acaso. Trata-se das principais linguagens de programação de grandes sistemas eletrônicos corporativos dos órgãos e entidades federais sujeitos à fiscalização do TCU, cuja auditoria não requer conhecer apenas a realidade de TI do próprio Tribunal, mas, sobretudo, do Governo Federal, com todas as variáveis possíveis.

O Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), por exemplo, opera em ambiente computacional de grande porte, também conhecido como "Siafi Operacional", implementado em plataforma alta por meio de banco de dados ADABAS e linguagem de programação Natural. Desde janeiro de 2012, foi lançada uma nova parte do Siafi disponível no ambiente Web, ou seja, com acesso via *Internet* ou *Intranet*, implementado em plataforma baixa, por meio de banco de dados Oracle e linguagem de programação Java.

O Banco Central do Brasil (Bacen), importante órgão jurisdicionado do TCU, também mantém sistemas corporativos da atividade finalística desenvolvidos em linguagens Natural, Java e .Net, os quais estão sujeitos à fiscalização do TCU.

As auditorias no sistema de registro eletrônico centralizado das informações de saúde referentes à execução dos orçamentos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e mais de 5,5 mil Municípios (Siops), conforme instituído pelo artigo 39 da Lei Complementar nº 141, de 2012, não requer conhecimento apenas de linguagens de programação tais como C/C++, Natural,

Cobol, Java, Delphi, etc, exige, acima de tudo, domínio sobre administração financeira e orçamentária, sob pena de comprometer a fiscalização de TI referente à rotina exigida pela norma de realização do cálculo automático dos recursos mínimos aplicados em ações e serviços público de saúde, o qual deve constituir fonte primária de informação para elaboração de todos os demonstrativos previstos em Lei para amplo acesso público.

A complexidade e a responsabilidade da atribuição finalística de dizer se a rotina eletrônica do cálculo automático previsto no Siops está certa ou errada vão muito além do que se verifica na gestão administrativa dos recursos de TI do próprio TCU, pois naquele caso qualquer falha – por descuido, desconhecimento ou falta de familiaridade com os temas - afetará não apenas a União, mas todos os entes da Federação, com implicações drásticas inclusive de ordem fiscal que podem representar o *bloqueio* das transferências constitucionais (FPE, FPM, IPI-Exportação) e voluntárias, além de ensejar responsabilização civil e penal do gestor da saúde que descumprir o referido mínimo (artigo 39, § 2º da Lei Complementar nº 141, de 2012).

No último dia 10 de junho, o Siops, que por força da Lei Complementar deve se integrar eletronicamente ao sistema de transferências do Governo Federal, suspendeu os repasses de transferências constitucionais (Fundos de Participação de Estados e Municípios e IPI-Exportação) do Estado do Paraná e 245 Municípios brasileiros que não fizeram a declaração obrigatória da execução orçamentária da saúde.

Tudo isso demonstra que a seleção de servidores administrativos não atende as exigências necessárias para o exercício das atribuições finalísticas de auditoria, inspeção e demais procedimentos de fiscalização de TI sobre os sistemas eletrônicos mantidos pelo Governo Federal, de maior complexidade e responsabilidade.

Da mesma forma que o Presidente do TCU não pode transformar o cargo vago de Procurador do Ministério Público de Contas, também não há delegação para que transforme o cargo específico de 'Auditor Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo em cargos de natureza administrativa.

Assim sendo, o TCU deve abater-se de, na tentativa de igualar cargos específicos com naturezas jurídicas distintas previstos nos artigos 4º e 5º da Lei em questão, adotar a especialidade 'Controle Externo' para o cargo referido no artigo 4º, pois, além de não refletir os preceitos da norma legal, não enfrenta a questão com fidelidade.

### III.5. EFICIÊNCIA DA GESTÃO DO TCU

De início, convém registrar que a ANTC louva a iniciativa da CCG de aprovar o "Curso de Especialização em Análise de Dados e Data Mining", conforme consignado na Ata de peça eletrônica 6, além de outras medidas voltadas para a eficiência do controle externo.

São inquestionáveis os resultados positivos de investimentos em processos analíticos de *'Data Mining'* (ou mineração de dados) e *'Big Data Analytics'* para ampliar a capacidade do controle externo na exploração eficiente de grandes quantidades de dados dos órgãos e entidades jurisdicionados do TCU, contribuindo para o planejamento e a racionalização das ações de fiscalização, além de conferir maior legitimidade aos achados de auditoria.

Para alcançar esse objetivo, todavia, a Corte de Contas pode, perfeitamente, realizar concurso público para o cargo de 'Auditor Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo', valendo-se da orientação **'Auditoria de Tecnologia da Informação'**, tal como foi feito em 2007, conforme Edital já transcrito.

Ao assim proceder, o TCU não apenas evita incorrer em vícios de *transformação* de cargo vago sem autorização legal expressa, mas, acima de tudo, seleciona candidatos com inquestionável legitimidade profissional e conhecimento técnico - seja sob a ótica da tecnologia da informação, seja sob o ângulo da administração financeira e orçamentária e das técnicas de auditoria de tecnologia da informação - para tratar o grande volume de dados que podem ser extraídos dos sistemas corporativos desenvolvidos e mantidos por órgãos e entidades da União sujeitos à fiscalização do TCU na esfera de controle externo.

A medida demonstra-se consentânea com a cobrança do sistema eletrônico que deve ser desenvolvido e mantido pelo Ministério da Fazenda para controlar a dívida pública nacional também foi tratada no Voto do Ministro Benjamin Zymler que ampara o **Acórdão nº 806/2014-TCU-Plenário**, que exige medidas para garantir o cumprimento do dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal que materializa o princípio da publicidade e da transparência fiscal.

O artigo 13, §§ 2º e 4º da Lei Complementar nº 141, de 2012, prevê que os recursos da União vinculados à saúde transferidos aos demais entes da Federação devem ser movimentados, até a sua destinação final, em contas específicas mantidas em instituição financeira oficial federal (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), observados os critérios e procedimentos definidos em ato próprio do Chefe do Poder Executivo da União, ainda pendente de edição. Em 2014, a União transferirá para os demais entes da Federação cerca de 70% do orçamento da saúde, o qual conta com dotação atualizada de **R\$ 96,6 bilhões**.

Além disso, a nova Lei Complementar de finanças da saúde obriga que a movimentação dos recursos federais repassados aos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Bacen, em que fique identificada a sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.

Essa previsão legal vem ao encontro de diversas decisões proferidas pelo TCU que, como alternativa para minimizar as práticas de fraudes e irregularidades, ainda recorrentes na execução do orçamento da saúde de diversos entes da Federação, tem recomendado enfaticamente a utilização de recursos de tecnologia da informação na gestão pública.

A partir dessa base jurídica inovadora, é elevado o potencial de uso de processos analíticos de 'Data Mining' e 'Big Data Analytics' nas fiscalizações do Siops e sistemas dos bancos oficiais federais que devem registrar os pagamentos de quaisquer bens, serviços e insumos na área da saúde, com identificação do credor final.

Isso porque, neste cenário promissor, os sistemas eletrônicos previstos na Lei Complementar são obrigados a armazenar um volume de dados considerável sobre as informações da execução orçamentária realizada não apenas pela União no Siafi e no Siops, mas por todos os entes da Federação e entidades privadas que recebem e aplicam, de forma a mais pulverizada possível, os bilionários recursos federais vinculados à saúde.

Com a diversidade e o volume de informações extraídas dessas bases de dados será possível, por exemplo, a Selog na Sede e seus núcleos nas Secretarias Regionais compararem preços de aquisição de bens, serviços e insumos próprios da saúde em todas as regiões do País, aumentando a possibilidade de identificar **superfaturamento** e outro tipo de **fraude** que são comuns no setor e que, não raras vezes, coloca em xeque a atuação do controle externo perante a opinião pública.

A despeito dos desafios impostos pela legislação, a unidade especializada em fiscalização de tecnologia da informação (Sefti) dispõe de, tão somente, 23 'Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo' especializados para realizar, sozinha ou conjuntamente com as demais unidades de controle externo, auditorias e demais fiscalizações desse porte, complexidade e responsabilidade. A Selog, na Sede do TCU, conta com apenas 22 Auditores.

Forçoso anotar que as três unidades administrativas vinculadas à Secretaria-Geral da Presidência (Segepres) que atuam, direta ou indiretamente, com a gestão administrativa da tecnologia da informação no próprio TCU dispõem de 123 servidores administrativos de nível superior distribuídos entre a Assig (5), STI (73) e Setic (45), além dos Técnicos lotados nessas unidades no total de 2, 4 e 17, respectivamente, e 4 'Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo'.

Para além desses recursos, as unidades administrativas responsáveis pela gestão de tecnologia da informação do TCU podem se valer de contratação de serviços particulares de informática, o que não pode ocorrer com as unidades de controle externo.

A dimensão do orçamento da União, por si só, impõe um enorme desafio para o exercício do controle externo a cargo do TCU, conforme se constata dos valores de algumas funções de governo destacadas do orçamento de 2014:

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	ORÇAMENTO <sup>1</sup>			
	2000	2014	Varição 2000-2014	
Encargos Especiais	Refinanciamento da Dívida	R\$ 294,1 bilhões	R\$ 638,8 bilhões	117%
	Serviço da Dívida (Juros)	R\$ 82,7 bilhões	R\$ 352,1 bilhões	326%
Previdência Social (RGPS + RPPS) <sup>2</sup>		R\$ 93,4 bilhões	R\$ 473,6 bilhões	407%
Saúde		R\$ 20,3 bilhões	R\$ 96,6 bilhões	376%
Educação		R\$ 10,6 bilhões	R\$ 81,7 bilhões	671%
Assistência Social		R\$ 4,4 bilhões	R\$ 68,6 bilhões	1.459%
Trabalho		R\$ 6,2 bilhões	R\$ 63,6 bilhões	926%
Defesa Nacional		R\$ 10,6 bilhões	R\$ 38,4 bilhões	262%
Reserva de Contingência		0	R\$ 30,9 bilhões	-
Transporte		R\$ 3,3 bilhões	R\$ 24,8 bilhões	652%
Agricultura		R\$ 5,1 bilhões	R\$ 23,9 bilhões	369%
Segurança Pública		R\$ 2,1 bilhões	R\$ 8,6 bilhões	310%
Receita Corrente Bruta (RCB)		R\$ 252,5 bilhões	R\$ 1,2 trilhão	375%
Receita Corrente Líquida (RCL)		R\$ 145,0 bilhões	678,3 bilhões	368%

Fonte: RREO do 2º bimestre de 2014, RGF do 1º quadrimestre 2014 (STN) e Demonstrativos das Despesas por Função/Subfunção, Balanço Orçamentário e RCL do RREO de 2000. Disponível em: [http://www3.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/execucao\\_orcamentaria\\_do\\_GF/Balancos\\_Demonstracoes/Quadros\\_Demonstrativos/Conjunto2000.PDF](http://www3.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Balancos_Demonstracoes/Quadros_Demonstrativos/Conjunto2000.PDF)

Nota<sup>1</sup>: Os dados de 2014 referem-se à previsão e à dotação atualizada consignadas no orçamento, podendo alterar.

Nota<sup>2</sup>: Em 2000, a receita de contribuição vinculada ao INSS foi de R\$ 56,1 bilhões, do servidor civil vinculado ao RPPS R\$ 3,7 bilhões e dos militares R\$ 123 milhões. Para 2014, as previsões atualizadas das receitas de contribuição previdenciária são de R\$ 334,6 bilhões, R\$ 11,4 bilhões e de R\$ 2,3 bilhões, respectivamente, perfazendo o total de R\$ 348,3 bilhões. Assim, o aporte de recursos do Tesouro Nacional para cobertura de déficit financeiro da previdência a cargo da União deve ser de R\$ 128 bilhões para os dois regimes (RREO do 2º bimestre de 2014 lançado no SISTN). Em 2013, o aporte de recursos do Tesouro Nacional para cobertura de déficit financeiro da previdência a cargo da União foi de R\$ 62,6 bilhões, dos quais R\$ 35,5 bilhões referem-se aos servidores civis federais, R\$ 4,3 bilhões aos servidores do Distrito Federal custeados pela União sem que as contribuições previdenciárias sejam recolhidas ao fundo federal criado para essa finalidade (FCDF) e R\$ 22,8 bilhões dizem respeito ao déficit financeiro da previdência dos militares da ordem de 91%.

Os dados orçamentários evidenciam o desafio das unidades de controle externo do TCU, que necessitam fiscalizar áreas de governo contempladas na última década e meia com incremento substancial de recursos bem acima da inflação acumulada no período e até mesmo da capacidade de arrecadação do Estado.

Para fiscalizar a dívida bruta da União, cujo saldo apurado no 1º quadrimestre de 2014 foi de **R\$ 3 trilhões**, a Semag dispõe de 35 'Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo', dos quais apenas 6 Auditores e 1 Diretor estão alocados na unidade responsável por tal fiscalização mais diretamente.

Soma-se a isso, a necessidade de acompanhar e fiscalizar os haveres da União que beiram a casa dos R\$ 500 bilhões, a falta de transparência na gestão da renúncia de receita e seus impactos fiscais, assim como as conhecidas práticas de 'contabilidade criativa' altamente sofisticadas que já foram abordadas em pareceres prévios como 'operações atípicas'.

É também de conhecimento de todos o poder de investimento conduzido por entidades federais tais como Bacen, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil e seus respectivos fundos, com as sofisticadas práticas de alavancagem engendradas na esfera federal para fomentar o consumo e oferecer subsídios pouco ou nada transparentes, reproduzindo práticas com o uso dos bancos estaduais que quebraram algumas Unidades Federadas no passado, o que obrigou a União a fazer o Programa de Ajuste Fiscal da década de noventa.

Contudo, para fazer enfrentamentos nessa seara, marcada por extraordinária complexidade de ordem econômica e política, a Semag, como dito, dispõe de 35 'Auditores Federais de Controle Externo-Área Controle Externo' e a SecexFazenda de tão somente 23.

Para fiscalizar o segundo maior orçamento da União referente à Previdência, da ordem de R\$ 473 bilhões, a SecexPrevi conta com 30 Auditores, enquanto a SecexSaúde e SecexEducação dispõem de 24 e 19 Auditores lotados na Sede, respectivamente, para fiscalizarem duas políticas públicas amplamente pulverizadas na Federação e de extrema relevância e mobilização social, que receberão em 2014 aportes que somam R\$ 178,3 bilhões.

Em 2014, os investimentos dispõem de dotação atualizada de R\$ 82,4 bilhões, contando as 4 unidades de fiscalização de obras (SecobEdif, SecobEnergia, SecobHidro e SecobRodov) com 131 Auditores, uma média de 32 Auditores por unidade.

O custo da corrupção no Brasil pode chegar a **R\$ 85 bilhões** segundo o Capítulo Brasileiro da Organização Mundial de Parlamentares contra a Corrupção (GOPAC)<sup>12</sup>; em 2013, o Brasil foi o **72º** colocado no índice de percepção da corrupção mundial<sup>13</sup>, atrás da França, Portugal, Espanha, Itália, Chile e Uruguai, não sendo algo menor o desafio das unidades de controle externo para cumprir a missão de atuar, tempestivamente, para que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficiente e regular.

Atualmente, as unidades administrativas de tecnologia da informação (STI, Setic e Assig) dispõem de 147 vagas de cargos administrativos de nível superior na especialização 'Tecnologia da Informação' em atividade, com apenas 1 cargo vago. Para fiscalizar os órgãos e entidades do Governo Federal, a Sefiti conta com tão somente 23 'Auditores Federais de Controle Externo-Área Controle Externo' com expertise em auditoria de tecnologia da informação.

De 2001 a 2014, o número de cargos administrativos na especialidade 'Tecnologia da Informação' aumentou de 47 para 147, com incremento extraordinário de **212,77%**, e na especialidade 'Biblioteconomia' as vagas passaram de 8 para 12, com aumento de **50%**. O total de servidores administrativos de nível superior passou de 71 para 209, o que representa um acréscimo de **194,36%**.

No mesmo período, o total de cargos de 'Auditor Federal de Controle Externo-Área Controle Externo' passou de 1.025 para 1.565, aumentando a força motriz da atividade finalística de controle externo em apenas **52,68%**.

<sup>12</sup> <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/custo-da-corupcao-no-brasil-chega-a-r-85-bilhoes-por-ano>

<sup>13</sup> [http://www.amambo.org.br/pt\\_BR/midia/ver\\_publicacao/21](http://www.amambo.org.br/pt_BR/midia/ver_publicacao/21)

Analisando a questão sob uma perspectiva mais alargada, o Senado Federal<sup>14</sup>, a Câmara dos Deputados<sup>15</sup> e o TCU<sup>16</sup> dispõem dos seguintes quantitativos de especialistas em tecnologia da informação em 2014:

ÓRGÃOS	LIMITE DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL DOS ÓRGÃOS (LRF) <sup>1</sup>	QUANTITATIVO DE PESSOAL	
		TOTAL DE CARGOS EFETIVOS	ESPECIALISTA EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO
Senado Federal	0,86%	4.088	222
Câmara dos Deputados	1,21%	3.151	144
TCU	0,43%	2.690	147

Nota<sup>1</sup>: percentual fixado pela LRF sobre a receita corrente líquida federal

Numa ponderação honesta frente à necessidade de responder às demandas impostas ao TCU na esfera de controle externo, nada admitiria que se privilegiasse a atividade de apoio administrativo em detrimento da atividade finalística de controle externo a cargo dos Gabinetes dos Ministros e das unidades de controle externo do Órgão de Instrução (Segecex) em todo País, que, somados, contam com 1.287 'Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo', número que representa 48,87% de todo efetivo do TCU em atividade, no total de 2.633 servidores ativos.

A questão se resolve, portanto, com um processo de *reengenharia* do quadro de pessoal das unidades administrativas, em especial daquelas contempladas com incremento substancial de servidores na última década.

Esse processo deve passar inclusive pelo cumprimento da decisão da CCG proferida no TC nº 010.357/2011-4, que não vem sendo cumprida à risca, no sentido de que os servidores concursados para atividades de apoio técnico e administrativo sejam alocados nas unidades administrativas para as quais foram selecionados pela via do concurso público específico.

O Parecer da Conjur objeto de peça eletrônica nº 15 que integra o TC nº 010.357/2011-4 foi feliz ao rebater as alegações dos recorrentes de que "*engessar a possibilidade de movimentação contraria o princípio da eficiência*", ao asseverar que "*o exame do caso concreto à luz do princípio da eficiência, em verdade, conduz à direção diametralmente oposta*".

Para Conjur, a atuação dos servidores administrativos nas suas especialidades produziria os seguintes efeitos: "(i) *minimiza os custos de realização de concursos e programas de formação; (ii) tornam efetivos os investimentos em educação corporativa efetuados pelo TCU; e (iii) agrega maior valor e efetividade às atividades desempenhadas pelos servidores na medida em que atuam nas áreas para as quais foram capacitados e também demonstraram conhecimento mediante a realização de concurso público específico*".

E conclui: "*Não fosse assim, o TCU estaria desperdiçando recursos em concursos públicos para a contratação de especialistas, mais onerosos em face da*

<sup>14</sup>[http://www.senado.gov.br/transparencia/LA/secth/quadro\\_efetivos.pdf](http://www.senado.gov.br/transparencia/LA/secth/quadro_efetivos.pdf)

<sup>15</sup><http://www2.camara.leg.br/transparencia/recursos-humanos/quadro-remuneratorio/TabelaEstatisticaEfetivos.pdf>

<sup>16</sup>[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/transparencia/gestao\\_pessoas/quadro\\_de\\_pessoal.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/transparencia/gestao_pessoas/quadro_de_pessoal.pdf)

*inexistência de economia de escala, em programas de formação especializados e em educação corporativa, na medida em que tais investimentos não se reverteriam na consecução dos almejados serviços de natureza especializada, haja vista que o servidor-especializado atuaria em outra área na qual não detém a mesma competência técnica e em relação à qual não prestou o devido concurso” (itens 46 e 47 de Parecer Conjur).*

A despeito dessa decisão da CCG e do festejado Parecer da Conjur (itens 35 a 41), curiosamente, persistem lotações à revelia do que foi decidido pela CCG, verificando-se 14 servidores concursados para atividades administrativas de nível superior lotados na Segecex e 2 em Gabinetes de Ministro, segundo Boletim Estatístico de Pessoal do TCU.

Mesclando a necessidade de desenvolver ações administrativas do próprio TCU e repor o efetivo de pessoal das unidades de controle externo, nada indicaria que, num juízo de ponderação, a eficiência do TCU possa se potencializar com a redução deste efetivo que constitui a força motriz da atividade finalística.

#### IV. CONCLUSÃO

Como se nota, a *transformação* que se pretende fazer de 10 cargos de ‘Auditor Federal de Controle Externo-Área Controle Externo’ referidos nos artigos 4º e 19 da Lei nº 10.356, de 2001, em cargos que congregam atribuições de natureza administrativa nos termos dos artigos 5º e 20 da mesma Lei, não encontra respaldo legal e vai de encontro à jurisprudência do TCU em situação análoga referente ao quadro de pessoal do Poder Judiciário.

Sob o prisma jurídico, a medida constitui usurpação da atividade legiferante reservada ao Congresso Nacional, o que pode, não apenas gerar óbices e tumultuar o concurso que vier a ser aberto, mas suscitar questionamentos vários contra a Portaria-TCU nº 145, de 2014, para que a gestão do TCU passe a observar as diretrizes de sua própria jurisprudência e os limites da ordem jurídica vigente.

Além de desprestigiar a atividade finalística de controle externo frente a demandas ilimitadas, a medida não é garantia de melhoria da gestão administrativa do próprio TCU, já que não são poucos os casos de desvio de servidores concursados para o exercício de atividades administrativas, conforme apontado nesta Representação e no TC nº 010.357/2011-4.

Para aperfeiçoar a eficiência da atividade de controle externo, o TCU pode perfeitamente - e os números da estatística de pessoal sinalizam para isto - realizar concurso público específico para ‘Auditor Federal de Controle Externo-Área Controle Externo’ e adotar a orientação ‘Auditoria de Tecnologia da Informação’, tal como concurso realizado em 2007.

Com essas medidas simples, sem atrito com a lógica e em harmonia com a ordem jurídica, o TCU eleva, por exemplo, seu potencial de uso de processos analíticos de **Data Mining** nas auditorias e demais fiscalizações que poderá realizar a partir de informações dos bancos de dados mantidos por órgãos e entidades federais jurisdicionados estratégicos, constituindo esse um dos grandes desafios da atualidade, já que a unidade de controle externo especializada nesse tipo de fiscalização (Sefti) dispõe de apenas 23 'Auditores Federais de Controle Externo-Área Controle Externo', contingente muito aquém da necessidade para fiscalizar e tratar o volume de informações das bases de dados de grandes sistemas corporativos do Governo Federal.

Atualmente, dos 2.633 servidores do quadro permanente de pessoal do TCU em atividade, apenas 1.287 'Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo' estão alocados nos Gabinetes dos Ministros e nas unidades de controle externo do Órgão de Instrução (Segecex) em todo País, o que representa tão somente 48,87% de todo efetivo do TCU.

Antes de encerrar, é oportuno refutar de antemão considerações que pudessem sugerir o risco de revisão dos atos de nomeação de 'Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle de Controle Externo' investidos em eventuais cargos decorrentes de *transformações* pretéritas ocorridas sem autorização legal expressa.

Primeiramente, construção dessa natureza partiria de ideia artificial para obstaculizar o avanço do debate em busca do aperfeiçoamento da administração do TCU, de forma a harmonizar seus atos ao ordenamento jurídico tal como está delineado. Em segundo plano, essa ideia, se eventualmente ventilada, não consideraria o instituto da convalidação dos atos administrativos com vício sanável, tal como previsto no artigo 55 da Lei nº 9.784, de 1999.

Cumprindo observar que, segundo a doutrina, os atos que possuam vícios de competência, de forma e de procedimento são, em regra, passíveis de convalidação pela via legal. A conduta da administração, em aproveitar os atos já praticados, mas com vícios superáveis, prima pela economicidade que deve reger a prática administrativa, bem como o equilíbrio entre os princípios da legalidade, da segurança jurídica e da presunção de validade e legitimidade dos atos administrativos.

Portanto, a discussão sobre a correta aplicação da Lei nº 10.356, de 2001, não deve ser pautada pelo medo de possíveis efeitos retroativos que possam prejudicar os servidores do TCU, o que **NÃO** se acredita que ocorrerá. Deve, sim, ser um debate desarmado, pautado em argumentos jurídicos, pois não é possível a mais Alta Corte de Contas do País operar de acordo com o ditado popular *'faça o que eu digo, mas não faça o que eu faço'*.

Isso, sem dúvida alguma, expõe o TCU ao risco de ter a sua credibilidade substancialmente abalada, pois poderá ser visto como *"casa de ferreiro, espeto de pau"*, ao admitir internamente o que não admite dos órgãos e entidades federais sob a sua jurisdição, a exemplo de caso semelhante tratado no Relatório e Voto que resultou no item 9.3 do Acórdão 1.093/2010-Plenário.

## V. DO PEDIDO

Em face do exposto, com todo o acatamento, a ANTC REQUER a Vossa Excelência e ao Ministro que vier a ser designado para relatar a presente **REPRESENTAÇÃO**, se dignem:

- i) conhecer da presente **REPRESENTAÇÃO** formulada com no artigo 5º, incisos XXXIV e LV da Constituição da República, para, no mérito, revogar na íntegra a Portaria-TCU nº 145, de 2014, que *transforma* 10 cargos de 'Auditor Federal de Controle Externo-Área Controle Externo' previsto nos artigos 4 e 19 da Lei nº 10.356, de 2001, em cargos com atribuições de natureza administrativa que não se comunicam com aquele, nos termos dos artigos 5º e 20 da Lei em questão;
- ii) em cumprimento ao princípio do contraditório, intimar a ANTC na pessoa de sua Presidente e representante legal sobre quaisquer pronunciamentos proferidos nestes autos de natureza administrativa.

N. Termos

P. Deferimento

Brasília, 18 de junho de 2014.

  
**GLÓRIA MARIA MEROLA DA COSTA BASTOS**  
Diretora de Defesa de Controle Externo da ANTC

  
**LUCIENI PEREIRA**  
Presidente da ANTC

**TCU****TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**SEGEDAM / Sesap**  
**Secretaria de Segurança e Serviços**  
**de Apoio**

Secretaria de Segurança e Serviços de Apoio  
SAFS Qd 4 Lote 1 - Anexo I Sala 442  
CEP: 70.042-900 - Brasília/DF  
Tel.: (61) 3316-7090  
E-mail: sesap@tcu.gov.br

**COMPROVANTE DE ENTREGA**

Número do protocolo: 51.426.578-0

Data de entrega: 18/06/14

Hora de entrega: 16:20

Local de entrega: SEGEDAM/Sesap

Mensagem:

O remetente da documentação ora protocolada fica ciente de que os documentos em papel protocolados no TCU serão tratados como segunda via ou cópia, à exceção daqueles cuja entrega do original seja exigida por lei.

Conforme o art. 4º, §§2º e 4º, da Instrução Normativa TCU 68/2011:

- Cabe ao interessado a guarda, pelo prazo legal pertinente, do documento original cuja cópia ou segunda via em papel for protocolada junto ao TCU, e
- Os documentos não originais serão guardados no TCU pelo prazo de seis meses, com posterior descarte.

Operador: INAMAR FERNANDES DIAS