

## NOTA TÉCNICA nº 002/2015/PR-ANTC

Brasília, 22 de outubro de 2015.

**EMENTA:** Entendimento ANTC sobre o de Projeto de Lei nº 68, de 2015, que dispõe sobre o quadro de pessoal do Tribunal de Contas do Estado de Roraima.

### SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Discute-se no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Roraima (TCE-RR) Projeto de Lei nº 68, de 2015, para disciplinar o quadro de pessoal do TCE-RR, com revogação de importantes conquistas assegurada pela Lei nº 893, de 2013.
2. Preocupa a Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC), entidade afiliada à Confederação Nacional dos Servidores Públicos (CNSP), a proposta de iniciativa do TCE-RR que revoga as prerrogativas institucionais asseguradas aos Auditores-Fiscais de Contas Públicas, transforma funções gratificadas (de ocupação exclusiva por servidores de carreira) em cargos em comissão de livre nomeação e exoneração sem definição de requisitos e atribuições, além de reduzir drasticamente o padrão remuneratório dos Auditores-Fiscais.
3. Atualmente, a Lei nº 893, de 2013, estabelece que o quadro de pessoal do TCE-RR é integrado por 200 servidores efetivos, 40 funções gratificadas de ocupação exclusiva de servidores efetivos, além de 174 cargos em comissão, dos quais 80% dos cargos podem ser ocupados por agentes não-concursados, desde que alocados em unidades que não sejam as integrantes do Órgão de Fiscalização.
4. De acordo com o Projeto de Lei nº 68, de 14 de outubro de 2015, o quadro de pessoal permanente aumenta para 210 cargos efetivos, reduzidas as funções gratificadas de 40 para 13. Mais grave, ainda, é a proposta que **revoga a prerrogativa institucional** prevista no artigo 15, § 3º da Lei nº 893, de 2013, a qual assegura que as “*funções gratificadas da área de controle externo serão ocupadas exclusivamente por Auditor-Fiscal de Contas Públicas*”.



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



CNSP  
CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DOS  
SERVIDORES  
PÚBLICOS

5. Por essa proposta, o servidor ocupante de qualquer cargo efetivo do Tribunal e até mesmo cargos em comissão poderão desempenhar as atribuições finalísticas de direção, chefia e assessoramento nas unidades técnicas do Órgão de Fiscalização incumbido de realizar auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos de fiscalização na esfera de controle externo, o que é incompatível com a necessária **independência funcional** dos que desempenham atividades exclusivas de Estado dessa natureza.

6. O Projeto de Lei nº 68, de 2015, também não define os requisitos e as atribuições dos cargos em comissão, o que viola o ordenamento jurídico pátrio. Além disso, seu total passa de 174 para 191, contingente estranho que passa a representar 90% do quadro permanente de servidores efetivos do Tribunal, mantida a permissão para 80% dos cargos em comissão serem ocupados por agentes não concursados. A desproporcionalidade entre o número de cargos efetivos e os cargos em comissão é gritante e requer a atenção da sociedade brasileira, pois disso depende a eficácia do controle.

---

## ANÁLISE

7. Extremamente preocupante é o fato que diz respeito à não inclusão do Auxílio de Incentivo à Produtividade do Controle Externo instituído pelos artigos 71 e 72 da Lei nº 893, de 2013, no Projeto de Lei nº 68, de 2015, **o que, na prática, extingue a vantagem, reduzindo em mais de 30% o padrão remuneratório dos Auditores-Fiscais de Contas Públicas** em diversos casos.

8. Tal verba representa uma conquista da classe cujo objetivo é repor perdas salariais acumuladas em anos anteriores, e sua extinção contraria o entendimento consolidado da Corte Suprema (RE 387.849-AgR, RE 298.694, AI 586.968-AgR, RE 403.467-AgR, AI 321.790, RE 258.980, ADI 2.075-MC e RE 426.491-AgR).

9. Preocupa, ainda, a tentativa de permitir que agentes alheios à carreira de Auditor-Fiscal de Contas Públicas desempenhem atividades finalísticas de direção, chefia e assessoramento no Órgão de Fiscalização. Não se pode acreditar – e não se crê – que fiscalizações na esfera de controle externo possam ser realizadas e/ou coordenadas, com independência funcional e impessoalidade, por agentes comissionados sem vínculo de estabilidade com o Tribunal de Contas, cujo objeto da ação de fiscalização certamente conflitará com seus interesses pessoais.



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



ASSOCIAÇÃO DOS AUDITORES-FISCAIS DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RORAIMA



CNSP  
CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DOS  
SERVIDORES  
PÚBLICOS

10. A jurisprudência pacificada no Supremo Tribunal Federal (STF) é no sentido de rechaçar a criação de cargos em comissão para o exercício de atividade que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico, tais como os cargos de Perito Médico-Psiquiátrico, Perito Médico-Clinico, Auditor de Controle Interno, e, é claro, o Auditor-Fiscal de Controle Externo (**ADI nº 3.602-GO**).

11. Nesse viés, o STF declarou, em sede da **ADI nº 4.125**, a inconstitucionalidade da Lei nº 1.950, de 2008, do Estado do Tocantins, por entender, dentre outros fundamentos, que a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, fere de morte o artigo 37, inciso V, da Constituição da República, além de atentar contra os princípios da proporcionalidade e da moralidade administrativa. A conformação que se pretende dar ao quadro de pessoal do TCE-RR também fere os princípios constitucionais da lealdade institucional, impessoalidade, meritocracia e acessibilidade aos cargos públicos.

10. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil também questionou a Lei Estadual nº 1.939, de 1998, declarados inconstitucionais, por unanimidade do Plenário do STF, os dispositivos que criavam cargos em comissão para o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (**ADI nº 3.706**).

11. A exigência de um quadro permanente de pessoal com cargos efetivos organizados em carreira decorre da necessidade de se garantir, na estrutura dos Tribunais de Contas, um corpo técnico organizado e bem preparado para realizar a atividade de Estado referente à fiscalização na esfera de controle externo com isenção, imparcialidade e independência funcional. Tal exercício abrange o planejamento, a coordenação e a execução das atividades finalísticas.

12. Esse é o ambiente adequado e necessário para se exercer a defesa da legalidade e da constitucionalidade em todos os contextos de fiscalização dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário jurisdicionados ao Tribunal de Contas.

13. É o caráter efetivo do provimento do cargo que assegura os requisitos mínimos de qualificação e independência funcional, além de impessoalidade e tecnicidade com os quais a elevada função de investigação na esfera de controle externo deve ser exercida, o que afeta, substancialmente, direitos subjetivos dos gestores de todos os Poderes sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas.



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



CNSP  
CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DOS  
SERVIDORES  
PÚBLICOS

15. Em despacho que admite a ANTC na condição de *amicus curiae* na ADI nº 5.128, o Ministro Marco Aurélio Mello reconhece que a reestruturação do quadro de pessoal do Tribunal de Contas alcança, “***de forma direta, a respectiva estrutura organizacional e os direitos subjetivos dos gestores de órgãos e entidades da administração pública***” (peça eletrônica nº 40).

16. Nesse sentido, são incompatíveis com a caracterização da fiscalização na esfera de controle externo as formas de investidura marcadas pela precariedade, tais como o comissionamento, o desvio de função, a contratação de agentes terceirizados e servidores cedidos de órgãos jurisdicionados do Tribunal de Contas e qualquer outra modalidade de admissão de agentes para exercer as atribuições finalísticas dos Auditores-Fiscais de Contas Públicas, de forma a deixá-los sujeitos a qualquer tipo de influência de quem os tenha nomeado, admitido, designado, contratado ou indicado como troca de favores com intenções antirrepublicanas.

17. Diante desses argumentos, torna-se indiscutível que, pela essência da função de investigação na esfera de controle externo, os dirigentes das unidades técnicas do Órgão de Fiscalização do TCE-RR disponham de independência funcional no exercício das funções gratificadas no âmbito do órgão técnico de fiscalização dos Tribunais de Contas e não sejam ligados meramente por laços de confiança, sob pena de parcialidade no exercício da função de investigação na esfera de controle externo em atrito com a lógica e os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade que norteiam a Administração Pública em homenagem à probidade administrativa.

18. Imperioso que as atividades de direção, chefia e assessoramento nas unidades técnicas do Órgão de Fiscalização sejam exercidas por Auditores-Fiscais de Contas Públicas integrantes de carreira específica do quadro permanente de pessoal da Corte de Contas, jamais por ocupantes de cargos em comissão com vínculo precário com o TCE-RR, para que a condução dessas unidades estratégicas de fiscalização não fique à mercê de vontades pessoais de autoridades em detrimento do interesse público.

19. O significado e o alcance das regras consagradas nos artigos 71 a 75 da Constituição da República são: **exclusividade** e **intransferibilidade** - a pessoas estranhas ao quadro permanente de pessoal do Tribunal de Contas - das funções de execução e coordenação da investigação na esfera de controle externo por meio de auditorias, inspeções e demais procedimentos fiscalizatórios.



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



**CNSP**  
CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DOS  
SERVIDORES  
PÚBLICOS

20. A investidura institucional pressupõe, no mínimo, que os agentes da fiscalização na esfera de controle externo sejam investidos em cargo público de provimento efetivo, só acessível mediante concurso público específico para o desempenho das atribuições típicas do cargo.

21. Salta aos olhos o propósito do Tribunal de revogar a prerrogativa institucional de que trata o artigo 15, § 3º da Lei nº 893, de 2013, permitindo que agentes alheios ao quadro permanente de pessoal do TCE-RR sejam livremente nomeados para ocupar cargos em comissão no Órgão de Fiscalização de natureza finalística de controle externo, cuja função constitui atividade exclusiva de Estado que jamais poderá ser delegada a não concursados para o exercício das atividades objeto de coordenação e supervisão, sob pena de nulidade do ato de fiscalização.

22. Em face de todo o exposto, a ANTC e a CNSP pedem, em homenagem aos princípios constitucionais mencionados, que os nobres Deputados da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima rejeitem os dispositivos do Projeto de Lei nº 68, de 2015, que acarretam substancial e injustificável redução salarial, além de revogar as prerrogativas institucionais dos Auditores-Fiscais de Contas Públicas.

**LUCIENI PEREIRA**

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