

A Sua Excelência, o senhor

Doutor **Eduardo Santos Rolemberg Côrtes**

Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe

**Assunto:** Manifestação de profundo agradecimento pelo ato republicano em defesa do concurso público específico para o cargo de Auditor de Controle Externo.

Brasília/DF, 03 de julho de 2018.

Excelentíssimo Senhor Procurador,

Chegou ao conhecimento desta Entidade nacional representativa dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil, que, no TCE/SE, são denominados Analistas de Controle Externo II, informações dando conta de discussão travada na sessão da primeira câmara deste TCE/SE, realizada no dia 25 de junho de 2018, no curso da qual Vossa Excelência, numa clara demonstração do cumprimento do dever constitucional outorgado ao Ministério Público brasileiro, refutou, de maneira fundamentada e ética e com base em argumentos republicanos, declaração do conselheiro Carlos Alberto Sobral de Souza, que defendeu que os cargos de Analista de Controle Externo II e Analista de Controle Externo I exercem, ao sentir dele, a função de ‘Auditor’, e, por isso, devem receber, **indistintamente**, a mesma nomenclatura, como se integrassem uma só carreira, discurso que reforça a pretensão devidamente compreendida e também refutada pelo Procurador-Geral da República e pelo Advogado-Geral da União, na ADI 5128.

Comportamentos dessa natureza merecem ser publicamente enaltecidos, mormente porque, em tempos de grave crise ética e moral, integrantes de órgãos autônomos e independentes têm, não raras vezes, optado por quedarem-se inertes, dando margem para que o interesse público seja preterido por interesses pessoais, num inequívoco desvirtuamento das funções constitucionalmente outorgadas às instituições que têm por dever de ação o combate às ocupações indevidas de cargos públicos.

Ao enfatizar que **“a nomenclatura ‘Auditor’ não deve ser estendida a todos indistintamente, posto que os que foram admitidos no cargo DE NÍVEL MÉDIO não**

**podem ascender a nível superior sem passar pelo crivo do concurso público**” Vossa Excelência demonstra o seu total respeito aos princípios que regem a Administração Pública brasileira, notadamente o da moralidade e impessoalidade, defendendo o concurso público específico como meio regular do provimento de cargos efetivos, nos termos do artigo 37, II da CRFB/1988.

Mas não é só. Vossa Excelência não se limita ao conforto do plano da retórica, demonstrando com ações, e não apenas com palavras, a importância do Ministério Público Especial que atua junto aos Tribunais de Contas e o verdadeiro engajamento e comprometimento de V. Ex<sup>a</sup> com o imperioso aperfeiçoamento do Sistema Tribunais de Contas do Brasil, que passa, necessariamente, pela regular organização dos cargos que o integram, inclusive quanto ao uso adequado, transparente e padronizado das nomenclaturas.

Destaque-se que essa padronização nacional tem como base o art. 75 da Constituição Federal, que consigna o princípio da simetria, relativo às normas de organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas Municipais, exigindo uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal e dos Estados-Membros no limite de sua auto-organização por meio do modelo constitucional adotado pela União.

Sabe-se que a Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, nos autos do Procedimento Administrativo n. 2016/024296, **acolheu os opinativos da Assessoria Jurídica e da Diretoria Técnica, que se manifestaram pela possibilidade e legalidade da adequação da denominação de Analista de Controle Externo II para Auditor de Controle Externo, harmonizando à tendência nacional.**

Diante da incontroversa possibilidade e legalidade de conformação da nomenclatura, a matéria foi submetida ao Egrégio Plenário da Corte de Contas sergipana, que deliberou por discutir a matéria em reunião administrativa, tendo o pleito sido incluído em pauta, permanecendo por sucessivas reuniões administrativas, embora dela tenha sido retirado, o que levou os Auditores de Controle Externo do TCE/SE a solicitarem uma reunião com o atual Presidente do Tribunal, ocasião na qual fora pedida a reinclusão do procedimento em pauta, tendo sido presencialmente expostas as razões que sustentam que a adoção da nomenclatura de Auditor de Controle Externo para o cargo denominado de Analista de Controle Externo II do

TCE/SE visa tão somente a adequação legislativa do artigo 4º da Lei n. 232, de 21 de novembro de 2013.

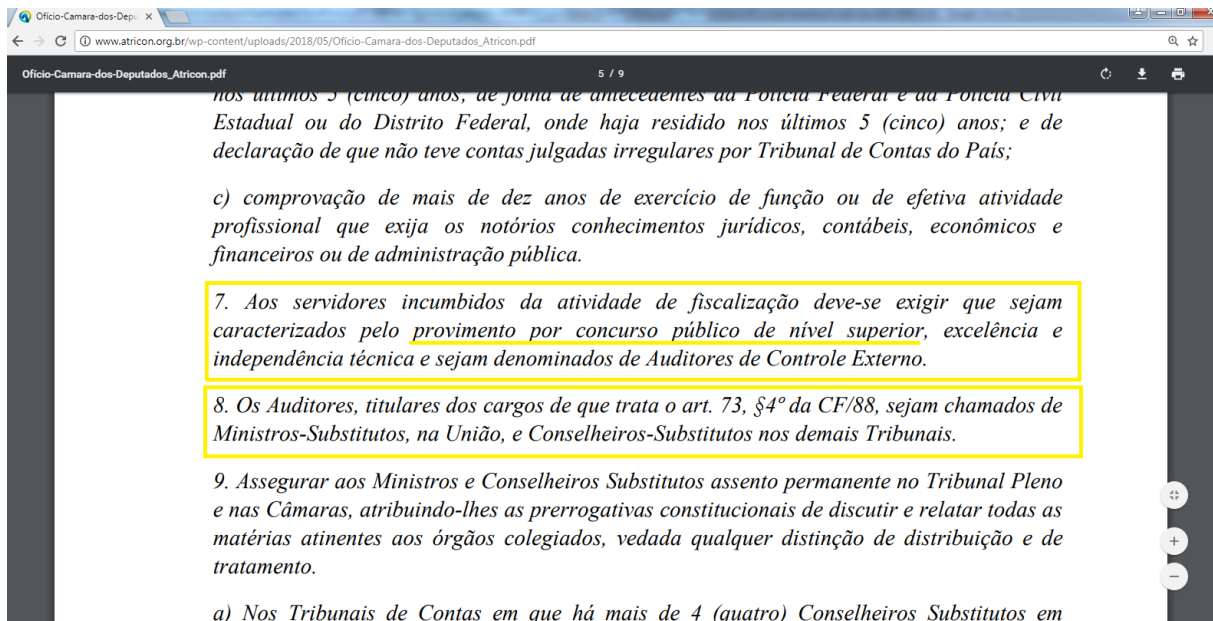
É que a natureza das atribuições, os requisitos mínimos de investidura (nível superior), a complexidade e responsabilidade, e as peculiaridades (prerrogativas institucionais) do cargo de Analista de Controle Externo II, que prestaram concurso público de provas e títulos, são exatamente os mesmos para o provimento do cargo efetivo de Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, denominação utilizada pela quase totalidade dos Tribunais de Contas do Brasil – conforme levantamento já feito pelo TCE/SE - para designar, com a devida propriedade jurídica, o agente público que ingressou originariamente no quadro permanente de pessoal do Tribunal de Contas, mediante concurso público específico para o exercício de atribuições de natureza finalística, de complexidade e responsabilidade de nível superior, relativas à titularidade das atividades indissociáveis e privativas de planejamento, coordenação e execução de auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos de fiscalização da competência do Tribunal.

A atualização da nomenclatura aqui tratada, nos exatos termos, também consta em proposta apresentada pela ATRICON, no dia 30 de maio deste ano, por meio do ofício n. 303/2018<sup>1</sup>, da lavra do Presidente Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, em resposta ao ofício n. 001/18/GP, expedido pela Presidência da Câmara dos Deputados, notadamente nos itens 7 e 8 da “**PROPOSTA DE INCENTIVOS À MELHORIA DA PERFORMANCE DOS AGENTES PÚBLICOS DE CONTROLE EXTERNO**”, *in verbis*:

7. Dos servidores incumbidos da atividade de fiscalização deve-se exigir que sejam caracterizados pelo provimento por **concurso público de nível superior**, excelência e independência técnica e **sejam denominados Auditores de Controle Externo.**

---

1 <http://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/atricon-apresenta-propostas-para-aperfeiçoamento-da-gestao-governamental/>



**Como se vê, a própria ATRICON claramente reconhece que a nomenclatura NÃO pode ser utilizada para denominar cargos públicos providos por concurso público de nível médio de escolaridade ou equivalente**, mas tão somente para cargos providos por concurso público de nível superior, como é o caso do cargo de Analista de Controle Externo II – Área de Auditoria Governamental e Área de Engenharia, que, desde o primeiro concurso, em 1996, o concurso exigiu o nível superior de escolaridade como requisito mínimo de investidura.

Aliás, a nomenclatura de Auditor de Controle Externo já é amplamente adotada pela ATRICON para referenciar os agentes públicos concursados responsáveis por fiscalizações e instruções processuais nas Cortes de Contas, inclusive no **Marco de Medição de Desempenho (MMD-TC)**, instrumento de verificação de desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil, ao qual o TCE-SE já aderiu.

A propósito, em recente levantamento realizado em nível nacional sobre a nomenclatura dos cargos, observou-se que 21 (vinte e um) Tribunais de Contas do Brasil já adotam a denominação de Auditor, conforme se pode depreender da tabela abaixo.

Nomenclaturas - Tribunais de Contas					
Auditor		Analista		Agente de fiscalização	
Auditor de Controle Externo	TCDF TCE/ES TCM/GO TCE/PA TCM/RJ TCE/RO TCE/TO TCE/AC TCE/PE TCE/RN TCE/PI	Analista de Controle Externo	TCE/AP TCE/CE TCE/GO TCE/MG TCM/PA TCE/RJ	Agente de fiscalização	TCE/SP TCM/SP
		Analista de Controle Externo II	TCE/SE		
Auditor Estadual de Controle Externo	TCE/BA TCM/BA TCE/MA TCE/MS	Analista Técnico de Controle Externo	TCE/AM		
Auditor Fiscal de Controle Externo	TCE/SC	Analista de Contas	TCE-AL* (*não há concursados)		
Auditor Federal de Controle Externo	TCU	Analista de Controle	TCE/PR		
Auditor Fiscal de Contas Públicas	TCE/RR				
Auditor de Contas Públicas	TCE/PB				
Auditor Público Externo	TCE/MT TCE/RS				
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>Total</b>	<b>2</b>
<b>Percentual</b>	<b>63,64%</b>	<b>Percentual</b>	<b>30,30</b>	<b>Percentual</b>	<b>6,06</b>

Nesse cenário, destaca-se a recente alteração promovida pelo Tribunal de Contas do Estado do Acre – TCE/AC, por meio da aprovação do Projeto de Lei complementar n.º 09 de 2016, que promoveu a mudança na nomenclatura do **cargo de Analista de Controle Externo para Auditor de Controle Externo e do cargo de Auxiliar de Controle Externo para**



**Técnico de Controle Externo**, sinalizando a mobilização existente entre os Tribunais de Contas no que se refere à padronização das nomenclaturas dos cargos.

Na mesma linha, no último mês de abril, o TCE-RN, por meio da Lei Complementar n.º 625, de 26 de abril de 2018, em total consonância com o processo de padronização nacional, adotou as nomenclaturas de **Conselheiro Substituto para o cargo de Auditor Substituto de Conselheiro; de Auditor de Controle Externo para o cargo de Inspetor de Controle Externo** (cargo que, no âmbito do TCE-RN, titulariza as atribuições finalísticas de Controle Externo no órgão de instrução); e de **Técnico de Controle Externo para os cargos de nível intermediário “Assistente de Inspeção” e “Assistente de Controle e Administração”**, identificados pela área de especialidade correspondente.

Compete destacar que a supramencionada atualização de nomenclatura promovida pelo TCE-RN, em 2018, em pleno respeito ao mandamento constitucional do concurso público, cuidou para identificar adequadamente os cargos existentes na estrutura daquele tribunal e não dar margem a pleitos relacionados a provimento derivado de cargos públicos advindos de uma eventual adoção indevida da nomenclatura de “Auditor” para designar outro cargo que não aquele que titulariza a Função de Auditoria (Inspetor de Controle Externo), de complexidade e responsabilidade de nível superior, o que se configuraria flagrante ofensa ao texto da Súmula Vinculante n.º 43 do STF.

É que aos Tribunais de Contas compete combater à ocupação indevida de cargos públicos e primar pela proteção ao erário, o que deve fazer com absoluta observância ao devido processo legal de controle externo, como condição de legitimidade decisional. Significa dizer que se um Tribunal de Contas indevidamente alçar agente público a cargo diverso daquele a que ele foi investido pela via do concurso público, além de atentar contra a credibilidade, por revestir-se de um verdadeiro “faça o que eu digo, mas não faça o que eu faço”, representa risco de dano iminente ao erário pelo desvio de função, pois, nos termos da súmula 378 do STJ, o servidor desviado, embora não tenha direito a enquadramento, faz jus aos vencimentos correspondentes à função que efetivamente desempenhou, gerando indenizações milionárias às custas dos cofres públicos, a exemplo dos recentes casos em que a Justiça Federal condenou a União ao pagamento

de diferenças salariais a técnicos da CGU que exerciam atribuições de nível superior, realizando trabalhos de auditoria, conforme expressamente aduzem as sentenças<sup>2</sup>.

E nos Tribunais de Contas os danos vão além: permitir que, no processo de controle externo, atue agente público fora dos limites das atribuições legais de seu cargo, ou seja, agentes públicos que não sejam legalmente competentes, compromete o devido processo legal e, conseqüentemente, a segurança jurídica, por ofender direitos subjetivos dos gestores, colocando em risco de nulidade as instruções realizadas por agentes públicos que atuam nessa condição, impondo, por via de consequência, a responsabilização de quem tenha dado causa a nulidade ou que se manteve inerte, quando deveria evitar a prática, tudo nos termos do artigo 37, §6º da CRFB/1988.

É que, no caso do controle externo, é necessário combinar o mandamento constitucional do concurso público, que investe o agente da competência legal para desempenhar o rol de atribuições do cargo, com o princípio da qualificação adequada, ínsito ao controle externo e às atividades de auditoria, considerando o grau de complexidade e responsabilidade das atividades, que podem vir a alcançar direitos subjetivos de outros agentes públicos. **Não se pode conceber razoabilidade que um agente público para o qual foi exigido um certificado de nível médio, com atribuições legais de complexidade intermediária, possa, por exemplo, vir a auditar as contas e os atos do Governador de Estado ou do Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça, dada a elevada complexidade e responsabilidade indiscutivelmente intrínsecas a essas atividades, bem como os efeitos que delas podem advir.**

No âmbito das três funções presentes na atividade de controle externo da Administração Pública (auditoria, ministerial e judicante), o auditor de controle externo é o agente público responsável pela titularidade do órgão/função de auditoria, cabendo a ele exercer a fiscalização e a instrução dos processos de controle externo, sendo auxiliados, onde houver, por agentes públicos de nível intermediário, para cujo ingresso no Tribunal de Contas tenha sido exigido o nível médio ou equivalente como requisito mínimo de escolaridade.

---

2      Processo 0000337-75.2005.4.05.8200 e Processo nº 0802039-42.2013.4.05.8200S, disponíveis em <http://www.jfjb.jus.br/home.jsp>

Nesse toar, a atualização da nomenclatura do cargo de ‘Analista de Controle Externo II’ – expressão que reflete descrição genérica – para ‘Auditor de Controle Externo’ – expressão que traduz, com transparência, o conjunto de atribuições do cargo –, trata-se de iniciativa que encontra respaldo, também, nas decisões do Supremo Tribunal Federal, que prestigia a transparência na definição dos cargos efetivos, notadamente quando se trata de cargo previsto para o exercício de função constitucional, como é o caso da função de auditoria na esfera de controle externo.

Sobre o tema, é oportuno observar, de passagem, a seguinte lição do Ministro Carlos Ayres Britto, no Mandado de Segurança nº 26.955, ao registrar que “vale dizer, o cargo é um todo proindiviso nesse sentido, os seus componentes, portanto, dados de sua própria compostura jurídica, são **a denominação**, o número, um vencimento e o que a doutrina tem chamado de atribuições, enquanto **plexo de funções unitárias**”.

Assim, muito embora não persistam dúvidas nesta seara, importa consignar que o cargo de Conselheiro Substituto não se confunde com o de Auditor de Controle Externo. Embora ambos os cargos exijam **diploma** de nível superior como requisito de investidura, não congregam as mesmas atribuições, que são de complexidade e responsabilidade distintas, pois o primeiro, previsto na Constituição Federal, exerce atividades de substituição e judicatura (natureza finalística judicante), enquanto o segundo é titular da função de auditoria e instrução processual (natureza finalística de investigação na esfera de controle externo).

Nesse sentido, embora o artigo 73, § 4º da Constituição da República adote o termo “auditor” para designar o agente público concursado incumbido da função judicante na esfera de controle externo (Ministro-Substituto e Conselheiro-Substituto), trata-se de questão superada pelo Tribunal de Contas da União e vários outros Tribunais de Contas, que já adotaram em suas leis a expressão “Ministro-Substituto” e “Conselheiro Substituto”. O Regimento Interno do TCU assim estabelece:

“Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma da legislação vigente, em especial da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992:

...

§ 2º. Todas as menções a **ministro-substituto** constantes deste Regimento Interno referem-se ao **cargo de que trata o art. 73, § 4º, da**



**Constituição Federal**, cujos titulares, nos termos do texto constitucional, **substituem os ministros e exercem as demais atribuições da judicatura**, presidindo processos e relatando-os com proposta de decisão, segundo o que dispõe o art. 78, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992.” (grifei)

Esta também é a diretriz adotada pela Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos (AUDICON), conforme se verifica do seguinte teor<sup>3</sup>:

Ressalta-se que, com o advento da **Lei Federal nº. 12.811**, de maio de 2013, o cargo de Auditor no âmbito do Tribunal de Contas da União passou a ser denominado Ministro-Substituto, consolidando uma prática desde há muito tempo adotada na Corte de Contas da União, desta vez, com base em dispositivo legal, ou seja, o art. 3º daquela norma, *in verbis*:

Art. 3º Os titulares do cargo de Auditor de que trata o **§ 4º do art. 73 da Constituição Federal**, os quais, nos termos do texto constitucional, substituem os Ministros e exercem as demais **atribuições da judicatura**, presidindo processos e relatando-os com proposta de decisão, segundo o que dispõe o **parágrafo único do art. 78 da Lei no 8.443, de 16 de julho de 1992**, também serão **denominados Ministros-Substitutos**.

Ademais, pelo **princípio da simetria** (art. 75 da CF/88), várias **constituições e leis estaduais** já adotam a terminologia de Conselheiro-Substituto no âmbito dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios.”

É desse quadro de construção da identidade organizacional dos Tribunais de Contas que emerge a necessidade de padronização nacional também da nomenclatura do cargo de conselheiro substituto. Não por outra razão, a ATRICON, no expediente adrede colacionado, além da nomenclatura do cargo de Auditor de Controle Externo, manifestou-se ainda pela necessidade de mudança da nomenclatura do cargo de conselheiro substituto nos Tribunais de Contas que ainda adotam a nomenclatura de auditor substituto de conselheiro, consignando, no item 8, que **“Os Auditores, titulares dos cargos de que trata o art. 73, §4º da CF/88, sejam**

---

<sup>3</sup> <http://www.audicon.org.br/v1/institucional/>

chamados de Ministros-Substitutos, na União, e Conselheiros-Substitutos nos demais Tribunais”.

Ressalte-se, por oportuno, que a nomenclatura “Auditor de Controle Externo”, por sua vez, guarda significado jurídico compatível com a função exercida, transmitindo para a sociedade e para os jurisdicionados a real identidade das atribuições do cargo. Ademais, a ausência da identidade entre a denominação do cargo e suas atribuições é fato gerador de impropriedades perpetradas pelos gestores públicos, fator crítico para a legitimidade e eficácia das decisões dos Tribunais de Contas.

Se, por exemplo, a denominação atribuída para um cargo cujas atribuições sejam a de presidir o Inquérito Policial for outra que não seja “delegado de polícia”, ainda assim será o ocupante do cargo considerado um “delegado de polícia”, eis que a natureza do cargo é aferida a partir da análise dos componentes que decorrem de sua compostura jurídica, os quais, segundo a jurisprudência do STF, são a denominação própria, o número, o vencimento e as atribuições, que, consoante o disposto no artigo 39, § 1º da Carta Política, passam pela natureza das atribuições, complexidade e responsabilidade, requisitos de investidura e prerrogativas.

De igual forma, ainda a título de reforço argumentativo, se alguém se referir ao vereador chamando-o de edil, isso, por razões cuja obviedade salta aos olhos, não desnaturará as funções típicas dele de legislar e fiscalizar.

O termo ‘Auditor’ apresenta densa **significação jurídica milenar**, que remonta à antiga Suméria<sup>4</sup>. Assim sendo, não é compatível com o cargo de ‘Auditor’, por exemplo, atribuições de complexidade e responsabilidade de nível intermediário, tampouco pode ser alçado a cargo com tal denominação aquele que prestou concurso específico para cargo cujo requisito mínimo de investidura tenha sido a apresentação do certificado de conclusão do nível médio, por exemplo, arregimentados para prestar auxílio nas atividades de fiscalização ou exercer atividade de apoio administrativo, que sequer congregam atribuições de auditoria.

Sabe-se da existência do anseio de alguns grupos que buscam desempenhar atribuições que não congregam ou ser alçados a cargos diversos, sem que, contudo, tenham sido submetidos ao concurso público específico, razão por que se faz oportuno frisar que todas as

---

4 [http://faef.revista.inf.br/imagens\\_arquivos/arquivos\\_destaque/xza6N0w4fqVM1H2\\_2013-4-24-11-13-58.pdf](http://faef.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/xza6N0w4fqVM1H2_2013-4-24-11-13-58.pdf)

investidas nesse sentido são rechaçadas pela ANTC e suas afiliadas no plano político e judicial.

Desvios nesse sentido, lamentavelmente, já deixaram o plano da conjectura, sendo a prática discutida na ADI nº 5.587, ajuizada pela Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (AUDICON)<sup>5</sup> contra a atual sistemática de substituição de Conselheiros-Titulares do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA). Registre-se que eventual anseio isolado que possa existir desse tipo e o desvio questionado na ação mencionada são veemente e publicamente rechaçados pela ANTC, com fundamento nos princípios e objetivos estatutários da entidade.

De igual forma ocorre na ADI nº 5.128, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, contra o artigo 3º da Lei Complementar Estadual nº 232/2013, que, no Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE-SE), transformou técnicos de nível médio em Analistas de Controle Externo I, cargo de provimento de nível superior, modificando substancialmente as atribuições. Nesse caso, mesmo na improvável hipótese de a ação vir a ser julgada improcedente, as atribuições inconstitucionalmente outorgadas pela Lei n. 232/2013 ao aludido cargo não contemplam, por exemplo, a competência para instrução de **recursos de reconsideração, pedido de reexame, agravo contra decisão monocrática, agravo contra decisão colegiada, embargos de declaração, ação rescisória**, de modo que não titularizam as atividades de fiscalização e instrução, nem foram admitidos em concurso público que tenha sido **exigido o nível superior de escolaridade** como requisito mínimo de investidura, não se enquadrando, portanto, no conceito de Auditor de Controle Externo, nos moldes adotados pelo Tribunal de Contas da União e pelos demais Tribunais de Contas do Brasil que atualmente adotam a nomenclatura Auditor de Controle Externo, seguindo o artigo 75 da CRFB/88.

Investidas nesse sentido são permeadas de estratégia linguística que acarretam variação semântico-material considerável, com o nítido propósito de escamotear - na atualidade e/ou no futuro bem próximo - as distintas atribuições, de complexidade e

---

5 <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=326082>

responsabilidade diferentes, cujos requisitos de investidura não se confundem, razão que justifica as distinções previstas no artigo 39, § 1º da Lei Maior.

Esclareça-se, por demasiadamente oportuno, que o Estatuto da ANTC (artigos 3º a 5º) reflete o entendimento majoritário da classe de que nenhuma tentativa de transposição de cargos públicos constitui valorização. É desvio que, longe de valorizar, reduz a transparência e distorce a identidade dos profissionais responsáveis pela titularidade de cada uma das inconfundíveis e imprescindíveis funções essenciais que conferem legitimidade jurídica ao processo de controle externo.

Assim, é na certeza da preocupação que Vossa Excelência dispensa ao aprimoramento do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe e das carreiras que o compõem, que a Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo do Brasil vem, mais uma vez, externar o profundo agradecimento pelo apoio creditado na defesa do concurso público específico como meio regular de provimento no cargo de **Auditor de Controle Externo**, alinhando-se, assim, às diretrizes propostas por entidades de referência nacional, como a ATRICON, AMPCON, ANTC, AUDICON e FENASTC, e adotadas pela maioria dos Tribunais de Contas do Brasil.

Por entender que se amolda ao momento em que vivenciamos, invocamos a frase de Victor Hugo, célebre pensador francês:

“Nada é tão irresistível quanto a força de uma ideia cujo tempo chegou.”

Brasília/DF, 3 de julho de 2018.



**FRANCISCO JOSÉ GOMINHO ROSA**

Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco  
Presidente da ANTC