

**PROCESSO:** TC-010.357/2011-4

**NATUREZA:** Recurso Administrativo

**INTERESSADOS:** Ricardo Broegaard Jonas (matr. 7619-8), Rúbia Marchetti Trevizani Almeida (matr. 7685-6), Criscie Lizita Lobo Silveira (matr. 8143-4), Cíntia Caldas Barcelar de Lima (matr. 7696-1), Luciana Alves Manrique Pinto (matr. 8080-2), Alan Rodrigues da Silva (matr. 8176-0) e Emerson Douglas Bonfim Macedo(matr. 7774-7).

**EMENTA:** Recurso Administrativo interposto por servidores ocupantes do cargo de Auditor Federal de Controle Externo, área Apoio Técnico e Administrativo, especialidade Apoio Técnico e Administrativo, contra decisão da Presidência do Tribunal de Contas da União que acolheu o entendimento da Comissão de Coordenação Geral-CCG consignado na Manifestação CCG nº 9/2012.

## I - INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de recurso administrativo interposto por servidores ocupantes do cargo de Auditor Federal de Controle Externo, área Apoio Técnico e Administrativo - ATA, especialidade Apoio Técnico e Administrativo - ATA, contra decisão da Presidência do Tribunal de Contas da União que acolheu entendimento da Comissão de Coordenação Geral-CCG, assim consignado na Manifestação CCG nº 9/2012:

*“Ante o exposto, esta CCG submete os autos à Presidência manifestando-se da seguinte forma quanto às questões apontadas pela Consultoria Jurídica:*

*a) quanto às futuras admissões, seja exigido no edital a habilitação específica para as orientações que o Tribunal almejar suprir;*

*b) quanto aos demais servidores AUFC-ATA-ATA, deverão ter lotação restrita às unidades em que possam desempenhar suas atribuições específicas;*

*c) quanto à movimentação dos servidores AUFC-ATA-ATA, entendemos que aqueles que foram removidos devem permanecer em sua lotação atual, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da boa-fé, sendo permitida a eles, doravante, somente movimentação para as unidades em que possam desempenhar suas atribuições específicas.”*

2. Os recorrentes aduzem, em síntese, que:

**a)** os Editais nº 1 –TCU–ACE/TCE, de 20/7/2007, e nº 2–TCU –ACE, de 3/4/2008, “*não restringiram a possibilidade de movimentação dos AUFC-ATA-ATA para além dos três anos iniciais*”. Assim, a Administração do TCU, em face do **princípio da segurança jurídica**, não poderia criar novas exigências que extrapolassem o que fora definido em edital;

**b)** “*que nos concursos de 2007 e 2008, para a especialidade Apoio Técnico e Administrativo, do cargo de Auditor Federal de Controle Externo – Área Apoio Técnico e Administrativo exigiu-se o requisito de investidura estabelecido no art. 10, inciso I, da Lei nº 10.356/2001, portanto o mesmo do AUFC-CE*”;

**c)** “*o conteúdo exigido dos AUFC-ATA-ATA nos concursos públicos foram muito semelhantes ao conteúdo exigido para o cargo de AUFC-CE*”;

**d)** “*que os AUFC-ATA-ATA possuem a legítima expectativa de serem tratados com isonomia em relação aos demais servidores do TCU*”;

e) “*que engessar a possibilidade de movimentação contraria o princípio da eficiência*”.

3. Por fim, os recorrentes pleiteiam o provimento do recurso para que seja reconhecida a possibilidade de ampla mobilidade dos Auditores Federais de Controle Externo, área Apoio Técnico e Administrativo, especialidade Apoio Técnico e Administrativo, pelas unidades do TCU ou, caso não haja tal reconhecimento, que se permita “*a mobilidade dos AUFC-ATA-ATA para atuar em qualquer área que forneça o suporte necessário ao funcionamento do tribunal, dado que a Lei Federal 9.784/1999, em seu art. 2º, inciso XIII, veda a aplicação retroativa de nova interpretação*”.

## II - DO EXAME DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

4. Nos termos do art. 63 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, são requisitos de admissibilidade do recurso administrativo de que trata o art. 56: (i) a tempestividade; (ii) a competência do órgão *ad quem*; (iii) a legitimidade do recorrente; e (iv) a inexistência da “*coisa julgada*” administrativa.

5. Segundo o art. 59 da Lei nº 9.784/99, o prazo para a interposição do recurso administrativo é de 10 dias a contar da ciência da decisão pelo interessado. Conforme o documento eletrônico nº 10, os recorrentes tiveram ciência da decisão recorrida em 15 de março de 2012. E, conforme se extrai do registro do protocolo acostado à primeira página da peça recursal (documento eletrônico nº 11), o recurso foi interposto no dia 23/3/2012. Dessa forma, observa-se a tempestividade do recurso, uma vez que interposto no prazo legal.

6. A peça recursal é dirigida ao Presidente do TCU, autoridade administrativa que proferiu a decisão vergastada e competente para eventual alteração da decisão.

7. Há legitimidade dos recorrentes, na forma do inciso II do art. 58 da Lei nº 9.784/99, uma vez que tiveram interesses afetados pela decisão recorrida.

8. Por fim, não há que se falar em exaurimento da esfera administrativa, uma vez que assiste aos recorrentes o direito recursal ora exercido.

9. Diante destas considerações, propõe-se o conhecimento do recurso administrativo em exame.

## III - DO EXAME DA MATÉRIA

10. No que diz respeito ao mérito do recurso, parte significativa das razões recursais apresentadas estão arrimadas nas disposições previstas nos Editais nº 1 –TCU–ACE/TCE, de 20/7/2007, e nº 2–TCU –ACE, DE 3/4/2008, que dispunham sobre concursos públicos para o provimento de cargos de Analista de Controle Externo, hoje denominado Auditor Federal de Controle Externo.

11. Assim, os recorrentes aduzem que: (i) os editais previam, além da atuação em área específica, a atuação dos Auditores Federais de Controle Externo, área Apoio Técnico e Administrativo, especialidade Apoio Técnico e Administrativo, “*em outras áreas que forneçam o suporte necessário ao funcionamento do Tribunal de Contas da União*”; (ii) “*a única cláusula de barreira imposta pelos editais dos concursos do TCU foi o lapso de três anos, a ser cumprido na lotação de origem*”; (iii) a Administração do TCU, em face do princípio da segurança jurídica, não pode criar novas exigências que extrapolem o que fora definido em edital, conforme o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal:

*CONCURSO - EDITAL - PARAMETROS. Os parâmetros alusivos ao concurso hao de estar previstos no edital. Descabe agasalhar ato da Administração Pública que, após o esgotamento das fases inicialmente estabelecidas, com aprovação nas provas, implica criação de novas exigências. A segurança jurídica, especialmente a ligada a relação cidadão-Estado rechaca a modificação pretendida. (RE-AgR 118927, MARCO AURÉLIO, STF)*

12. Ademais, os recorrentes alegam que os referidos editais não exigiram diploma específico para o provimento do cargo de Auditor Federal de Controle Externo, área Apoio Técnico e Administrativo, especialidade Apoio Técnico e Administrativo, e, assim, o TCU teria definido que a atuação desses profissionais extrapolaria a orientação inicial do cargo. A corroborar tal tese, os recorrentes afirmam que em todas as fases dos mencionados concursos, inclusive no curso de formação, foram exigidos dos Auditores Federais de Controle Externo, área Apoio Técnico e Administrativo, especialidade Apoio Técnico e Administrativo, conteúdos similares aos exigidos dos Auditores Federais de Controle Externo, área Controle Externo, fato que indicaria a opção do TCU por profissionais que pudessem transitar pelas unidades do Tribunal.

13. **Tais razões recursais não merecem prosperar, haja vista que a vida funcional do servidor é regida por lei e não pelo edital do concurso a que se submeteu.**

14. O edital de concurso público para o provimento de cargos constitui um conjunto de regras e condições aplicáveis ao procedimento seletivo que garantem a observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da moralidade administrativa, da publicidade e da eficiência.

15. O objetivo do edital de concurso público, portanto, é criar um regramento para que o Estado possa selecionar pessoas de forma pública, isonômica, impessoal, moral e eficiente para o provimento dos cargos públicos disponíveis. Assim, os efeitos jurídicos de tais editais estão adstritos aos procedimentos de seleção e provimento dos cargos públicos. E uma vez alcançado seu objetivo com o provimento dos cargos e/ou expirada a sua validade, exaurem-se os efeitos jurídicos do edital.

16. Nota-se, portanto, que **o edital não se presta a regular a vida funcional dos servidores públicos, mas tão somente o concurso público por ele regulado.**

17. Com o ingresso no serviço público, **a vida funcional do servidor será regida pelo respectivo regime jurídico. No caso de servidor do TCU, o seu regime jurídico contempla basicamente as disposições pertinentes da Constituição Federal, a Lei 8.112/90, a Lei nº 10.356/01 e as normas internas do TCU.**

18. Observe-se que, ainda que o edital estendesse seus efeitos para a vida funcional do servidor, tais normas não poderiam do ponto de vista lógico-formal contrariar as normas que lhes são hierarquicamente superiores e que também lhe serviram de fundamento de validade. Diante de tal limitação, **as normas editalícias jamais poderiam afastar as disposições legais, em sentido estrito, que fundamentaram a decisão vergastada.**

19. Diante dessas ponderações, torna-se forçoso reconhecer que as razões recursais fundadas em supostas violações ao edital do concurso público não podem prosperar. A uma, porque edital de concurso público não tem o condão de regular a vida funcional do servidor. A duas, porque as citadas normas editalícias, ainda que lhe sejam favoráveis, conforme alegam, sob o aspecto lógico-formal, não podem afastar os fundamentos legais motivadores da decisão recorrida.

20. Em que pese afastados de pronto os argumentos referentes às disposições editalícias, faz-se necessário ainda ressaltar dois aspectos manifestados nas razões recursais: (i) a inaplicabilidade do citado precedente do STF apontado pelos recorrentes ao caso concreto; e (ii) a existência de fundamentação legal que impede a mutabilidade plena dos Auditores Federais de Controle Externo, área Apoio Técnico e Administrativo, especialidade Apoio Técnico e Administrativo.

21. O precedente consubstanciado no RE-AgR 118927 não é aplicável ao caso em exame. Naquela oportunidade, em sede de agravo regimental em recurso extraordinário, o suporte fático com o qual o se deparou o Supremo Tribunal Federal foi a submissão de candidatos de concurso público a **regras seletivas** não previstas em edital, ou seja, a Administração do Estado do Rio de Janeiro aplicou regras não previstas em edital **para a seleção de candidatos**. Note que a ilegalidade ocorrera no âmbito do próprio concurso público.

22. O suporte fático do precedente em nada se assemelha ao caso em exame em que os concursos públicos estão encerrados e os seus editais já exauriram seus efeitos jurídicos. Temos aqui tão somente a aplicação do regime jurídico pertinente aos servidores, não havendo que se falar em criação de novas exigências em relação aos mencionados editais, como pretendem os recorrentes.

23. Quanto à fundamentação legal que impede a mutabilidade plena dos Auditores Federais de Controle Externo, área Apoio Técnico e Administrativo, especialidade Apoio Técnico e Administrativo, cumpre rememorar que **o referido cargo, para fins de concurso, é subdividido em orientações (educação corporativa, comunicação social, gestão de pessoas, planejamento e gestão...)**.

24. Observa-se que o art. 10 da Lei nº 10.356/01 estabeleceu para o cargo de Auditor Federal de Controle Externo, área Apoio Técnico e Administrativo, **a exigência de diploma de conclusão de curso superior, com habilitação legal específica, conforme definido no edital do concurso**. No mesmo sentido o § 1º do art. 21-B da Resolução TCU nº 154/2002, dispôs que **a investidura no cargo Auditor Federal de Controle Externo, área Apoio Técnico e Administrativo, requer a apresentação de certificado de conclusão ou diploma de curso superior, devidamente reconhecido, na área de formação determinada no edital do respectivo concurso, ou de título reconhecido por lei como equivalente**.

25. Uma interpretação sistemática da Lei nº 10.356/01 e da Resolução TCU nº 154/2002 evidencia que **a criação da área de Apoio Técnico e Administrativo teve por objetivo proporcionar à Administração um instrumento que viabilizasse a contratação de servidores para o exercício de atividades administrativas específicas**, para as quais não estariam aptos os demais servidores de formação generalista.

26. Nesse sentido, a Resolução elencou, em rol exemplificativo, determinadas especialidades, fixando de pronto a respectiva habilitação específica. São os casos das especialidades: Tecnologia da Informação, Biblioteconomia, Enfermagem, Engenharia, Medicina, Nutrição e Psicologia.

27. **Em que pese não tenha estabelecido a habilitação específica para a especialidade Apoio Técnico e Administrativo, assentou a exigência de diploma de curso superior, na área de formação determinada no edital do respectivo concurso. Vê-se, portanto, que também a especialidade Apoio Técnico e Administrativo requer a habilitação específica a ser definida em edital de concurso**.

28. Conclui-se, portanto, que a Resolução, ante a impossibilidade de prever todas as necessidades futuras de profissionais especializados, reservou à especialidade Apoio Técnico e Administrativo a função de abrigar as demais especialidades não previstas. A estas especialidades não previstas, a Administração denominou “Orientações”.

29. Do exposto, resta reconhecer que a criação da área de Apoio Técnico e Administrativo teve por objetivo proporcionar à Administração um instrumento que viabilizasse a contratação de servidores para o exercício de atividades administrativas específicas, atividades estas diversas das inerentes ao controle externo.

30. Sendo assim, visando preservar o sentido pretendido pela lei, assim como o princípio da isonomia, já que diversos os processos seletivos entre as Áreas Controle Externo e Apoio Técnico Administrativo, os servidores admitidos para o cargo de Auditor Federal de Controle Externo, área Apoio Técnico e Administrativo, especialidade Apoio Técnico e Administrativo, devem ser considerados especialistas na orientação em que foram admitidos e, portanto, devem ter lotação restrita às unidades em que possam desempenhar suas atribuições específicas.

31. Resta, ainda, analisar as alegações do recorrente no sentido de que *(i) os AUFC-ATA-ATA possuem a legítima expectativa de serem tratados com isonomia em relação aos demais servidores do TCU e (ii) que engessar a possibilidade de movimentação contraria o princípio da eficiência.*

32. No que se refere à isonomia entre os servidores do TCU, cumpre realçar que em momento algum a Administração do TCU tratou seus servidores de forma não isonômica. O fato é que para os cargos de AUFC a Lei distingue duas áreas de atuação: área de Controle Externo e área de Apoio Técnico e Administrativo, com concursos específicos para cada área, daí a impossibilidade da mobilidade ampla pretendida pelos AUFC-ATA-ATA.

33. Com efeito, a Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001, que dispõe sobre o Quadro de Pessoal e o Plano de Carreira do Tribunal de Contas da União, ao tratar das atribuições do cargo de Auditor Federal de Controle Externo, distingue duas áreas de atuação: área de Controle Externo e área de Apoio Técnico e Administrativo.

34. Nos termos do art. 4º da Lei nº 10.356/01, é atribuição do cargo de Auditor Federal de Controle Externo, área de Controle Externo, 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.

35. Cumpre dizer, ainda, que o cargo Auditor Federal de Controle Externo, área de Controle Externo, possui obrigações e prerrogativas que lhe são próprias, conforme disposto nos seguintes dispositivos da Lei n. 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU - LOTCU):

**"Art. 86. São obrigações do servidor que exerce funções específicas de controle externo no Tribunal de Contas da União:**

I - manter, no desempenho de suas tarefas, atitude de independência, serenidade e imparcialidade;

II - representar à chefia imediata contra os responsáveis pelos órgãos e entidades sob sua fiscalização, em casos de falhas e/ou irregularidades;

III - propor a aplicação de multas, nos casos previstos no Regimento Interno;

IV - guardar sigilo sobre dados e informações obtidos em decorrência do exercício de suas funções e pertinentes aos assuntos sob sua fiscalização, utilizando-os,

exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à chefia imediata.

Art. 87. **Ao servidor a que se refere o artigo anterior**, quando credenciado pelo Presidente do Tribunal ou, por delegação deste, pelos dirigentes das Unidades Técnicas da Secretaria do Tribunal, **para desempenhar funções de auditoria, de inspeções e diligências expressamente determinadas pelo Tribunal ou por sua Presidência, são asseguradas as seguintes prerrogativas:**

I - livre ingresso em órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas da União;

II - acesso a todos os documentos e informações necessários à realização de seu trabalho;

III - competência para requerer, nos termos do Regimento Interno, aos responsáveis pelos órgãos e entidades objeto de inspeções, auditorias e diligências, as informações e documentos necessários para instrução de processos e relatórios de cujo exame esteja expressamente encarregado por sua chefia imediata."

36. Por sua vez, o art. 5º da Lei nº 10.356/01 dispõe que **é atribuição do cargo de Auditor Federal de Controle Externo - área de Apoio Técnico e Administrativo, o desempenho de todas as atividades administrativas e logísticas de nível superior relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União.**

37. O art. 10 estabelece os requisitos de escolaridade para ingresso nos quadros do Tribunal de Contas da União. Para o cargo de Auditor Federal de Controle Externo, área de Controle Externo, exige-se diploma de conclusão de curso superior ou habilitação legal equivalente. **Em relação ao mesmo cargo, área Apoio Técnico e Administrativo, exige-se diploma de conclusão de curso superior, com habilitação legal específica, conforme definido em edital do concurso.**

38. De forma geral, extrai-se das Leis 8.443/1992 e 10.356/01 que ao cargo Auditor Federal de Controle Externo, área de Controle Externo, compete desenvolver quaisquer atividades de caráter técnico de nível superior referente ao controle externo a cargo do Tribunal de Contas da União. **No entanto, o cargo Auditor Federal de Controle Externo, área Apoio Técnico e Administrativo, somente desenvolverá atividades administrativas e logísticas, não podendo exercer as atividades típicas do controle externo.**

39. Convém destacar, no entanto, que a Resolução TCU nº 154, de 4 de dezembro de 2002, **criou mecanismo de participação no controle externo ao cargo de Auditor Federal de Controle Externo, área Apoio Técnico e Administrativo**, estabelecendo que os ocupantes do referido cargo, nas especialidades Tecnologia da Informação, Biblioteconomia, Engenharia e Apoio Técnico e Administrativo **poderão participar de trabalhos na área de Controle Externo e elaborar pareceres técnicos em situações que requeiram elevada especialização (arts. 9º, VIII, 11, X, 15, VI e 21-B, VII).**

40. Note-se que a referida previsão regulamentar, à luz dos artigos 86 e 87 da Lei n. 8.443/1992, deve ser interpretada restritivamente. Assim, **a atuação do Auditor Federal de Controle Externo, área Apoio Técnico e Administrativo, no âmbito do controle externo,**

**deve ser complementar, ancilar, prestando auxílio às atividades de controle externo quando presentes situações/matérias que requeiram elevada especialização.**

41. Diante dessas disposições legais e regulamentares, percebe-se que a decisão vergastada não afronta o princípio da isonomia, mas tão somente trata os servidores das áreas de Controle Externo e Apoio Técnico e Administrativo, que são desiguais, segundo os seus respectivos regimes jurídicos.

42. Em que pese os recorrentes alegarem que “*engessar a possibilidade de movimentação contraria o princípio da eficiência*”, não apresentam as razões pelas quais se daria a eventual ineficiência. Convém destacar, no entanto, que o exame do caso concreto à luz do princípio da eficiência, em verdade, conduz à direção diametralmente oposta.

43. A Emenda Constitucional nº19/98 introduziu o princípio da eficiência dentre os princípios constitucionais da Administração Pública. Em observância ao referido princípio, a Administração Pública deverá executar suas atividades de forma a maximizar a utilidade de seus serviços, observada a economicidade de seus custos.

44. Segundo Kildare Gonçalves, “*o princípio da eficiência relaciona-se com as normas da boa administração no sentido de que a Administração Pública, em todos os seus setores, deve concretizar suas atividades com vistas a extrair o maior número possível de efeitos positivos ao administrado, sopesando a relação custo-benefício, buscando a excelência de recursos, enfim, dotando de maior eficácia possível as ações do Estado*”<sup>1</sup>.

45. No mesmo sentido, Maria Sylvia Di Pietro afirma que o princípio da eficiência apresenta dupla necessidade: (i) em relação à forma de atuação do agente público, espera-se o melhor desempenho possível de suas atribuições, a fim de obter os melhores resultados; (ii) em relação à forma de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, exige-se que seja o mais racional possível, no intuito de alcançar melhores resultados na prestação dos serviços públicos<sup>2</sup>.

46. Percebe-se, assim, que a decisão recorrida está em consonância com o princípio da eficiência. Nesse sentido, a atuação dos Auditores Federais de Controle Externo, área Apoio Técnico e Administrativo, especialidade Apoio Técnico e Administrativo, nas suas respectivas orientações, conforme decidido: (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.

47. Não fosse assim, o TCU estaria desperdiçando recursos em concursos públicos para a contratação de especialistas, mais onerosos em face da 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.

48. Não merece guarida, portanto, a alegação de que a decisão vergastada afrontaria o princípio da eficiência.

49. Diante das razões expostas neste parecer, conclui-se pelo improcedência do recurso administrativo.

<sup>1</sup> GONÇALVES, Kildare. Direito Constitucional Didático. Ed. Del Rey. 2003. Pag. 303.

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 10. ed., São Paulo: Atlas, 1998, p. 73/74.

#### IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS

50. Nos termos do § 1º do art. 56 da Lei 9.784/99, o recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, **se não a reconsiderar no prazo de cinco dias**, o encaminhará à autoridade superior.

51. Assim, caso a Presidência do TCU acolha a proposta desta Conjur no sentido de considerar improcedente o recurso administrativo, haverá, a nosso ver, a necessidade de remessa do pleito ao Plenário do TCU, a fim de que se dê cumprimento ao referido dispositivo legal.

#### V - PROPOSTA DE ECAMINHAMENTO

52. Ante todo o exposto, remetem-se os autos ao Gabinete da Presidência com proposta de que o eminente Presidente desta Corte de Contas:

a) conheça do presente recurso administrativo, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 63 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, mantendo-se a decisão recorrida pelos seus próprios fundamentos;

b) em não havendo a reconsideração da decisão recorrida, encaminhe os autos à Secretaria de Sessões para sorteio de relator e reexame da matéria pelo Plenário, com fundamento no § 1º do art. 56 da Lei 9.784/99 c/c o inciso IV do art. 154 do Regimento Interno do TCU.

TCU/Consultoria Jurídica, 25 de julho de 2012.

*(Assinado Eletronicamente)*  
**ANTONIO RENATO ANTUNES**  
AUFC – mat. 5658-8

*(Assinado Eletronicamente)*  
**PEDRO RICARDO A. DE OLIVEIRA**  
Diretor da 3ª DT/Conjur

*(Assinado Eletronicamente)*  
**EDIMILSON ERENITA DE OLIVEIRA**  
Consultor Jurídico