



EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – CONSELHEIRO RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ANTC), entidade de âmbito nacional e representativa exclusivamente dos ocupantes de cargos de provimento efetivo de Auditor de Controle Externo dos Tribunais de Contas do país, e sua afiliada ASSOCIAÇÃO DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (AudTCE-RJ), entidade de âmbito estadual representativa exclusivamente dos ocupantes de cargos de provimento efetivo de Auditor de Controle Externo (Analista - Área de Controle Externo) do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, por este expediente, vêm, com esteio na urbanidade que tem pautado a relação entre a ANTC e as presidências dos Tribunais de Contas brasileiros, respeitosamente, alertar V. Exa. e externar preocupação com a recém divulgada relação de novos titulares e respectivos substitutos das unidades técnicas integrantes da Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, nos termos que passa adiante a expor.

1. No referido documento, divulgado no último dia 21 de maio por correio eletrônico aos servidores daquela Secretaria-Geral, constatam-se indicações de servidores ocupantes de cargos de **nível médio e fundamental** de escolaridade para funções de chefia das referidas unidades técnicas finalísticas de auditoria e instrução processual, atividades cujo grau de responsabilidade e complexidade **não se coadunam com o nível médio ou fundamental de escolaridade**. Não por outra razão a lei as atribuiu a cargo provido por concurso público específico de **nível superior** do quadro de pessoal do TCE-RJ.

2. É cediço que cada agente público da estrutura do Estado está credenciado a desempenhar o plexo de atribuições do cargo público em que está regularmente investido e que a quebra desse paradigma legal torna passíveis de nulidade todos os atos praticados fora da regra de competência (Art. 2º, ‘a’ da Lei Federal nº 4.717/1965¹).

3. No caso do TCE do Rio de Janeiro, é a Lei Estadual nº 4787/2006 que define o rol de atribuições que traduz a competência legal de cada agente, a saber:

Quadro 1 – Atribuições **legais** dos cargos de provimento efetivo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – Lei nº 4787/2006

Analistas– Área de Controle Externo (Auditores de Controle Externo)	Técnicos de Controle Externo	Auxiliares de Controle Externo
cargo de nível superior	cargo de nível médio	cargos de nível fundamental
<p>Art. 11 - Compete ao Analista - Área de Controle Externo desenvolver as seguintes ações de controle externo, necessárias ao exercício, pelo Corpo Deliberativo, das funções institucionais do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro:</p> <p>I - emitir parecer das contas, atos e demais procedimentos sujeitos à apreciação, registro ou julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;</p> <p>II – executar inspeções e auditorias a cargo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;</p> <p>III - executar todos os demais atos de fiscalização de competência do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de forma a permitir ao Corpo Deliberativo a necessária apreciação ou julgamento.</p>	<p>Art. 16 - Compete ao Técnico desenvolver, dentre outras que lhe forem conferidas em regulamento, as atividades de apoio técnico necessárias às ações de controle externo, ao acompanhamento e desenvolvimento organizacional e ao cumprimento das decisões dos órgãos deliberativos do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.</p>	<p>Art. 17 - Compete ao Motorista-Segurança a condução de veículo a serviço do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, zelando pela manutenção e perfeitas condições de funcionamento da viatura.</p> <p>Art. 18 - Compete ao Auxiliar Administrativo executar tarefas de suporte administrativo, de acordo com sua especialização, nos diversos órgãos do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.</p> <p>Art. 19 - Compete ao Auxiliar de Serviço Especializado executar tarefas de manutenção e reparo, zelando pela conservação predial, e orientar e fiscalizar os serviços executados nas dependências do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com sua especialização.</p>

¹ Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

a) incompetência;

(...)

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;

4. Como se vê, o referido diploma legal não deixa margem para qualquer dúvida. A competência para a realização de atividades de apoio ao controle externo e de suporte administrativo, atribuídas a cargos de **níveis médio e fundamental** de escolaridade, **não abrange**: a assunção plena e irrestrita de funções que, por sua **complexidade**, foram cuidadosamente enumeradas no detalhado rol de atribuições que requerem **aprovação em concurso específico de nível superior de escolaridade** para a sua execução; e, menos ainda, a competência para chefiá-las, dirigi-las, planejá-las e supervisioná-las.

5. A função de chefia de unidades técnicas integrantes da estrutura da Secretaria-Geral de Controle Externo – bem assim dos respectivos substitutos imediatos – pressupõe a realização de atos como o encerramento de instruções processuais e a supervisão e a aprovação de informações e manifestações técnicas finalísticas de controle externo, das quais somente o ocupante do cargo de Auditor de Controle Externo, por força da lei, pode ser titular.

6. Em outras palavras, quem não detém competência legal **plena** para as atividades de auditoria e instrução processual não pode, por maior razão, ser incumbido do acréscimo de responsabilidade de coordenar/chefiar tais atividades e unidades, procedendo ao encerramento da instrução e a aprovação/supervisão de informações técnicas e trabalhos de fiscalização incumbidos de forma **legalmente expressa** somente aos Auditores de Controle Externo (Analistas-Área de Controle Externo), conforme **Art. 11²** da Lei Estadual nº 4787/2006.

7. Outrossim, saliente-se que a lei impõe aos ocupantes do referido cargo requisitos e vedações não exigíveis a nenhum outro cargo do quadro de pessoal do TCE-RJ, em vista da

² **Art. 11** - Compete ao Analista - Área de Controle Externo desenvolver as seguintes ações de controle externo, necessárias ao exercício, pelo Corpo Deliberativo, das funções institucionais do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro:

I - emitir parecer das contas, atos e demais procedimentos sujeitos à apreciação, registro ou julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;
II - executar inspeções e auditorias a cargo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;
III - executar todos os demais atos de fiscalização de competência do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de forma a permitir ao Corpo Deliberativo a necessária apreciação ou julgamento.

complexidade das atribuições finalísticas de controle externo que lhes foram designadas (vide Arts. 10³ e 14⁴ da Lei Estadual nº 4787/2006).

8. Registre-se que nem mesmo a insuficiência no quantitativo de Auditores de Controle Externo (tal como a de Membros do Ministério Público Especial junto ao TCE-RJ, que possui um déficit de 75% no seu efetivo de Procuradores de Contas) seria capaz de justificar o deslocamento ilegal de Técnicos de Controle Externo e Auxiliares de Controle Externo – servidores de carreiras compostas, respectivamente, repise-se, por cargos de níveis médio e fundamental de escolaridade do quadro de pessoal do TCE-RJ – para o exercício pleno (e não apenas de apoio) de funções que a Lei Estadual nº 4787/2006 não lhes atribuiu de forma expressa.

9. Sobre a matéria, faz-se oportuno colacionar os ensinamentos do administrativista José dos Santos Carvalho Filho:

O cargo, ao ser criado, já pressupõe as funções que lhe são atribuídas. Não pode ser instituído cargo com funções aleatórias ou indefinidas: **é a prévia indicação das funções que confere garantia ao servidor e ao Poder Público**. Por tal motivo, **é ilegítimo o denominado desvio de função**, fato habitualmente encontrado nos órgãos administrativos, **que consiste no exercício, pelo servidor, de funções relativas a outro cargo, que não o que ocupa efetivamente**. Nem a insuficiência de servidores na unidade administrativa justifica o desvio de função. Cuida-se de uma corruptela no sistema de cargos e funções que precisa ser coibida, para evitar falsas expectativas do servidor e a instauração de litígios com o escopo de permitir a alteração da titularidade do cargo. **Na verdade, o desvio de função não se convalida**, a não ser em situações excepcionais autorizadas em lei, mas o servidor deve ser indenizado, quando couber, pelo exercício das funções de

³ **Art. 10** - Os cargos da carreira de Analista de Controle Externo são acessíveis a todos que preenchem, dentre outros estabelecidos em lei, os seguintes requisitos:

I – ter concluído curso de nível superior, em escola oficial ou reconhecida, em uma das formações exigidas em edital;
II – ter conduta pública e particular irrepreensível; não haver sido demitido, em qualquer época, do serviço público, nem registrar antecedentes criminais incompatíveis com o exercício do cargo;
III – comprovar pelo menos 2 (dois) anos de prática profissional para o cargo de Analista - Área de Controle Externo.

Parágrafo único - O edital do concurso fixará a oportunidade e a forma para a comprovação dos requisitos de que trata este artigo.

⁴ **Art. 14** - Aplicam-se aos ocupantes dos cargos de Analista – Área de Controle Externo, além de outras estabelecidas em lei, as seguintes vedações:

I – exercer atividade profissional ou representação legal direta ou indiretamente, ainda que por meio de pessoa jurídica:
a) com a Administração Pública direta e indireta que esteja sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;
b) com Partidos Políticos;
c) com pessoa física ou jurídica que esteja ou tenha estado sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, nos últimos 3 (três) anos.
II – exercer atividade político-partidária, ressalvada a filiação e o direito de afastar-se para exercer cargo eletivo ou a ele concorrer.

outro cargo, **e a autoridade administrativa deve ser responsabilizada pela anomalia, inclusive porque retrata improbidade administrativa.**"

(Carvalho Filho, 2020, p. 668) - *grifamos*

10. No âmbito dos Tribunais de Contas, a situação é agravada na medida em que lhes foi outorgada a missão de exercer o Controle Externo sobre a Administração Pública, inclusive combatendo ilegalidades e desvios na ocupação de cargos públicos. O exercício do controle externo deve ser pautado pela regularidade, tendo em vista que atos praticados com vício de competência ofendem normas elementares de processo e garantias processuais de todos aqueles sob a jurisdição da Corte de Contas.

11. Torna-se oportuno relembrar que o estado do Rio de Janeiro já foi condenado ao pagamento de diferenças remuneratórias entre os cargos de Auxiliar Administrativo e de Analista de Controle Externo (Auditor de Controle Externo) em favor de ex-servidor do TCE-RJ pela ocorrência de desvio de função no período de agosto de 2004 a novembro de 2005 e outubro de 2008, em sentença proferida pela 2ª Vara da Fazenda Pública no processo TJ-RJ 0370728-73.2009.8.19.0001.⁵

12. Por todo o exposto, a Associação dos Auditores de Controle Externo do TCE-RJ (AudTCE-RJ) e a Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC) reiteram a preocupação com as graves disfunções mencionadas, sugerindo a V. Exa. que interceda junto à Secretaria-Geral de Controle Externo a fim de que esta reconsidere a nomeação de titulares e substitutos recém indicados para a chefia de unidades técnicas integrantes da sua estrutura orgânica.

⁵ <http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201629504254>



13. Em tempo, colocamo-nos permanentemente à disposição para atuar em conjunto em prol do aperfeiçoamento e da regularidade dos Tribunais de Contas brasileiros, de cuja credibilidade institucional depende a efetividade de seus resultados.

De Brasília para o Rio de Janeiro, 27 de maio de 2021.

Respeitosamente,

ISMAR VIANA

Presidente da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil – ANTC

RAFAEL SILVA LEITE

Presidente da Associação dos Auditores de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – AudTCE-RJ