

Ofício nº 202/2024-ANTC-PR

Brasília/DF, 15 de fevereiro de 2024.

A sua Excelência o senhor

Conselheiro Antonio Gilberto de Oliveira Jales

Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN)

ASSUNTO: Emenda modificativa que compromete a regularidade na ocupação das **funções de confiança ligadas à estrutura da Secretaria de Controle Externo do TCE/RN** (Resolução nº 002/2024-TCE, de 08 de fevereiro de 2024, que dispõe sobre a aprovação de emenda modificativa ao Anteprojeto de Lei Complementar). **Necessária aderência do quadro próprio de pessoal do TCE/RN à ADI 6655.**

Senhor Presidente,

Com os cordiais cumprimentos, a **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ANTC**, representativa de mais de 8500 auditores de controle externo brasileiros e integrada por 26 entidades afiliadas em todo o país, dirige-se a V. Exa para tratar, em síntese, da **necessidade de aderência das unidades finalísticas deste TCE/RN aos fundamentos constitucionais reafirmados pelo STF na ADI 6655/SE, matéria compreendida também na Dimensão 1.4. do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC)**, conforme se passa a expor.

1. O TCE/RN, em aderência aos preceitos reafirmados de forma unânime pelo Supremo Tribunal Federal – STF, na ADI 6655/SE, assim como na Dimensão 1.4. do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), aprovou a **RESOLUÇÃO Nº**



032/2023-TCE, que dispôs “sobre a aprovação do Anteprojeto de Lei Complementar que consolida a estrutura base dos Serviços Técnicos e Administrativos do TCE/RN e dá outras providências”.

2. Inicialmente, como se extrai da leitura da exposição de motivos do referido projeto de lei elaborada pelo Presidente do TCE/RN, apresentada no Ofício nº 392/2023-GP-TCE¹ que submeteu a proposta à Assembleia Legislativa do RN, constata-se, dentre as premissas do projeto, o “*alinhamento com as tendências nacionais, principalmente aquelas instituídas pela Associação Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), através de resoluções e do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas – MMDTC*”, tendo como um dos aspectos mais relevantes a “*substituição dos cargos de provimento em comissão por funções gratificadas, no tocante à gestão das unidades diretamente vinculadas à atividade de controle externo, em adequação ao comando do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 6655/SE, que vinculou a servidores efetivos o exercício das funções típicas do Tribunal de Contas, como também ao item 1.4.5 do MMDTC*”.

3. Assim sendo, o **projeto de lei prevê, em seu art. 6º, que a Secretaria de Controle Externo deve ser dirigida exclusivamente por servidor ocupante do cargo efetivo de Auditor de Controle Externo do quadro próprio do Tribunal.**

4. Além de dispor sobre o referido dirigente máximo do órgão de controle externo, o projeto de lei define, por meio do **art. 11, a inclusão do Anexo III-B– DESCRIÇÕES DAS ATRIBUIÇÕES DAS FUNÇÕES GRATIFICADAS** na Lei Complementar Estadual nº 185, de 27 de dezembro de 2000, dispondo que as funções de Diretor de Controle Externo, Diretor da Secretaria de Controle Externo, Coordenador de Controle Externo e Coordenador da

¹ Publicado no Diário Oficial da ALRN nº 1256, de 08 de fevereiro de 2024.



Secretaria de Controle Externo **deveriam ser ocupados, a critério da administração, por servidores efetivos do quadro de carreira do Tribunal ocupantes do cargo de Auditor de Controle Externo.**

5. Pois bem. O TCE-RN, acertadamente, encaminhou projeto de lei aderente **aos fundamentos constitucionais reafirmados de forma unânime pelo STF, na ADI 6655/SE, matéria compreendida também na Dimensão 1.4. do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC)**, eis que todas essas funções são finalísticas de controle externo, pertencentes à estrutura da Secretaria de Controle Externo, órgão incumbido do desempenho de competências finalísticas do Tribunal de Contas potiguar, sendo, portanto, atividades **exclusivas de Estado.**

6. Porém, chegou ao conhecimento da ANTC que, em evidente e preocupante **retrocesso**, o TCE-RN aprovou a **RESOLUÇÃO Nº 002/2024-TCE**, em 08 de fevereiro de 2024, tratando de **emenda modificativa ao Anteprojeto de Lei Complementar**, visando a alterar, dentre outros aspectos, a correta vinculação do desempenho das funções de Diretor da Secretaria de Controle Externo, Diretor de Controle Externo, Coordenador de Controle Externo e Coordenador da Secretaria de Controle Externo aos servidores efetivos do cargo de Auditor de Controle Externo, e passando a permitir, por conseguinte, sua ocupação por quaisquer servidores efetivos do Tribunal.

7. Agravando o cenário, a alteração ainda passa a permitir **que qualquer servidor efetivo possa substituir o Secretário-Geral de Controle Externo em seus afastamentos legais**, o que representa total descompasso com o nível de aderência e regularidade institucional que o TCE/RN já adquiriu.



8. Em outras palavras, referidas alterações permitem que unidades finalísticas de controle externo sejam dirigidas/coordenadas por servidores efetivos sem atribuições legais para tanto. Ora! Legalmente, sequer podem exercer essas atividades ordinariamente, como poderiam ser incumbidos do acréscimo de responsabilidade de coordenar ou dirigir essas atividades? A vingar essa proposta, as instruções processuais estarão sujeitas a elevado grau de risco de nulidade.

9. Como se sabe, a função/cargo de Dirigente de atividades finalísticas fiscalizatórias e instrutórias não pode ser desempenhada por servidor exclusivamente comissionado, servidores já aposentados, bem como por servidores, ainda que efetivos, que não tenham legalmente atribuições plenas para o exercício da atividade fiscalizatória.

10. Nesse contexto, cumpre trazer elementos centrais do Acórdão lavrado na ADI 6655.

11. Calcando-se nas premissas constitucionais de exigência de um quadro próprio de pessoal para os Tribunais de Contas (art. 73)² e no princípio da simetria endereçado às Cortes de Contas dos entes subnacionais (art. 75)³, o *decisum* consignou que as leis de regência do Tribunal de Contas da União determinam que a coordenação das atividades finalísticas de controle externo são funções de confiança, o que pressupõe extensão de atribuições de cargo de provimento efetivo, tendo reafirmado que “as competências constitucionais dos Tribunais de Contas são exercidas por servidores efetivos, a depender da natureza e complexidade e requisitos de ingresso”.

12. Com efeito, as funções de confiança das atividades finalísticas de controle externo devem ser exercidas por servidores efetivos, a depender da natureza e complexidade e

² Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

³ Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios



requisitos de ingresso, o que atrai, nos termos decididos pelo STF na ADI 6655-SE, que as funções finalísticas de controle externo são exclusivas de auditor de controle externo, único cargo do quadro de pessoal do TCE/RN que detém atribuições predominantemente finalísticas.

13. Reputa-se necessário compreender que a designação de servidor que ocupa cargos com atribuições de apoio ao controle externo descumpra diretamente o comando decisório da ADI 6655, bem como impõe risco de nulidade dos atos exercidos, já que a finalização da instrução processual e dos atos próprios do ciclo de auditoria podem ser invalidados pela ausência de legitimidade dos agentes, o que possui o condão de acarretar judicialização dos referidos atos pelos órgãos jurisdicionados.

14. Dada a essencialidade, a matéria está também contemplada no Marco de Medição de Desempenho, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, já para o ciclo que se inicia em 2024. Em específico, na dimensão “1.4. Auditores de Controle Externo”, dentre os critérios de avaliação, elenca-se, *ipsis litteris*:

- 1.4.2. Há Órgão de Auditoria e Instrução ou denominação equivalente que reúne todas as unidades finalísticas auditoriais e instrutórias, vinculado diretamente à Presidência do Tribunal de Contas e **dirigido por um Auditor de Controle Externo**;
- 1.4.3. **As atividades finalísticas de auditoria, instrução processual e demais procedimentos de fiscalização são executadas e coordenadas exclusivamente por Auditores de Controle Externo (direção, coordenação, chefia e supervisão de unidades técnicas e em ciclos de auditoria)**, resguardada a prerrogativa do Relator de presidir a instrução processual, podendo a execução contar com o auxílio de outros servidores efetivos com atribuições de apoio ao controle externo ou de grau de complexidade e responsabilidade intermediárias, **sem qualquer desvio de função que possa anular a instrução**;



- 1.4.5. A lei prevê como **funções de confiança** as atribuições de direção, coordenação, supervisão e chefia das unidades de fiscalização e instrução, a serem exercidas **exclusivamente por servidores concursados do cargo de Auditor de Controle Externo**.

15. No âmbito do TCE-RN, compete **EXCLUSIVAMENTE** aos auditores de controle externo, **por força da Lei Complementar Estadual nº 185/2000**, executar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelos órgãos da Administração Pública, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.

16. A título elucidativo, a LCE n. 185/2000 define como atribuição dos cargos de nível superior do TCE-RN as seguintes:

a) **dos consultores jurídicos**, “Emitir pareceres e dirimir dúvidas de interpretação em assuntos que envolvam a aplicação de leis e regulamentos em situações diversificadas que apresentam aspectos conflitantes”;

b) **dos analistas de controle externo – área controle e administração**, “organizar e executar atividades técnicas-administrativas necessárias ao desempenho institucional do Tribunal de Contas”;

e,

c) **dos analistas de controle externo – área controle externo**: “Apreciar e analisar todos os processos remetidos ou solicitados pelo Tribunal, em cumprimento a dispositivo constitucional ou norma legal complementar, bem como os encaminhados pela Inspeção de Controle Externo, decorrentes das atividades específicas de Controle Externo”.

17. Não é demais ressaltar que o cargo de analista de controle externo – área controle externo não conta com servidores efetivos, por ausência de provimento por concurso público (aplicação do tema 697 do STF), já que os atuais ocupantes do Cargo de Analista –



área controle e administração prestaram concurso público para o cargo de Assessor Técnico de Controle e Administração, sem atribuições predominantemente finalísticas.

18. Portanto, da simples leitura acima é possível extrair que apenas aos auditores de controle externo a lei atribui as competências plenas de auditoria controle externo, **o que define, nos termos decididos pelo STF na ADI 6655-SE, que as funções finalísticas de controle externo são típicas de auditor de controle externo.**

19. Assim, há o **grave perigo de nulificação dos atos** exarados por servidores em desvio; fato que pode **ceifar trabalhos relevantes já desempenhados – tese de defesa já sustentada por inúmeros gestores em processos em tramitação nos mais diversos Tribunais de Contas**, em um evidente dano à reputação e à eficiência das atuações do TCE/RN, o que pode ensejar o reconhecimento de dano ao erário, sujeitando os agentes que deram causa, por ação ou deliberada omissão, à responsabilização em distintas esferas, à guisa do disposto nos artigos 2º e 6º da Lei n. 4.717, de 1965 (Lei da Ação Popular), art. 1º, VIII c/c art. 6º da Lei n. 7.347, de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), numa leitura a partir do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

20. Em relação à RESOLUÇÃO Nº 002/2024-TCE, que dispôs sobre a aprovação de emenda modificativa ao Anteprojeto de Lei Complementar, **chama atenção a contradição existente quando prevê⁴ que o cargo de Consultor-Geral deverá ser ocupado preferencialmente por servidor ocupante do cargo efetivo de Consultor Jurídico; o cargo de Diretor do Contencioso deve ser ocupado por servidor ocupante do cargo de Consultor**

⁴ conforme art. 11, que incluiu o Anexo III-B– DESCRIÇÕES DAS ATRIBUIÇÕES DAS FUNÇÕES GRATIFICADAS na Lei Complementar Estadual nº 185, de 27 de dezembro de 2000.



Jurídico; e, por fim, a função de Coordenador da Consultoria Jurídica, deve ser ocupado por servidores ocupantes do cargo de Consultor Jurídico.

21. Atinente ao Cargo de Consultor jurídico, importante observar que há, aparentemente, uma confusão entre as atribuições do cargo de **Consultor Geral**, a quem cabe representar o TCE/RN, com as atribuições do cargo de **Consultor jurídico**⁵, notadamente porque o exercício da legitimidade judicial e extrajudicial conferida aos tribunais de contas é de **natureza extraordinária e excepcional**.

22. Nesse contexto, o art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 625, de 26 de abril de 2018, atribuiu ao cargo de **Consultor Geral do Tribunal de Contas** poderes de representação judicial do TCE/RN e das suas Autoridades nos feitos que envolvam a defesa de suas prerrogativas, funções e competências, sem prejuízo das atribuições constitucionalmente conferidas à Procuradoria-Geral do Estado, sem que essa atribuição seja extensiva aos demais ocupantes do cargo de consultor jurídico.

23. Sabe-se que, no caso do TCE/RN, a habilitação para o cargo de consultor jurídico por meio de concurso público possuiu o objetivo de preencher um **cargo com atribuições administrativas e de apoio ao controle externo**, não havendo qualquer atribuição de representação judicial vinculada à defesa das competências institucionais do órgão ou poder, o que foi designado tão somente ao cargo de Consultor Jurídico Geral. Portanto, a designação de funções próprias de representação processual descumpra o comando decisório do STF, o que abre margem para questionamento da constitucionalidade do

⁵ A lei prevê atribuições relacionadas a representação do Tribunal de contas, limitando-se emissão de pareceres sobre questões jurídicas



projeto de lei enviado pelo TCE/RN para a ALRN, assim como já há demandas similares tratando de semelhante disposição legal no TCE do Estado de Santa Catarina (ADI 7477).

24. **Reputa-se necessário compreender que a regularidade institucional que se busca é justamente para diminuir os questionamentos judiciais das decisões dos tribunais de contas, e o projeto substitutivo aprovado pelo TCE/RN vai de encontro à regularidade do controle externo pleiteada por esta Associação Nacional, já que permite a quaisquer servidores ocuparem funções próprias do Auditor de Controle Externo, permite a substituição desses servidores efetivos no cargo de Secretário Geral de Controle Externo, e, ainda, confere atribuições de representação processual aos coordenadores da Consultoria Jurídica, em descompasso com o entendimento do STF nas ADIs 4070-RO, 6433-PR, 5094-SP e 94-RO.**

25. A modificação no projeto compromete exatamente no ponto que colocaria o TCE-RN na vanguarda do controle externo e em total consonância com o **decidido pelo STF na ADI 6655-SE, matéria compreendida na Dimensão 1.4. do MMD-TC.**

26. Destaca-se, por oportuno, que as alterações pretendidas por meio do projeto substitutivo não foram objeto de debate pelos atores responsáveis, e ainda aprovado num curto liame temporal, o que provoca a discussão no âmbito do Poder Legislativo, ao mesmo tempo em que insere graves riscos de alterações pelos deputados estaduais, de modo que as alterações pretendidas podem acabar prejudicando o TCE/RN em maior escala do que os ajustes pretendidos.

27. Isso posto, ancorada firmemente em seus objetivos institucionais de defender a credibilidade, regularidade e efetividade do Sistema de Controle Externo, atuando com uniformidade nos 33 tribunais de contas do país **e com alicerce em decisão unânime do**



STF na ADI 6655-SE, a ANTC pugna pela regularidade das atividades finalísticas de controle externo no Órgão de Auditoria e Instrução Processual, requerendo, assim, a observância do parâmetro de **“recrutamento limitado” a todas as funções finalísticas ligados à estrutura da Secretaria de Controle Externo do TCE/RN**:

- a. Que o projeto substitutivo trate tão somente dos requisitos para os cargos de Assessor de Gabinete, diante dos critérios de confiança e de livre nomeação e exoneração próprios desses cargos;
- b. Que seja **mantido o parâmetro previsto no anteprojeto de lei aprovado por meio da Resolução nº 032/2023-TCE**, de 19 de dezembro de 2023, quanto ao **“Recrutamento Limitado” para as funções de Diretor da Secretaria de Controle Externo, Diretor de Controle Externo, Coordenador de Controle Externo e Coordenador da Secretaria de Controle Externo**, em aderência aos preceitos reafirmados de forma unânime pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6655-SE, matéria compreendida também na Dimensão 1.4. do MMD-TC;
- c. Que a emenda modificativa aprovada pela **RESOLUÇÃO Nº 002/2024-TCE** seja revogada no trecho que altera a **ocupação dos cargos finalísticos ligados à estrutura da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCE/RN por qualquer servidor efetivo do Tribunal, desconsiderando as atribuições legais do cargo**;
- d. Que a emenda modificativa seja objeto de maior debate e deliberação no TCE/RN, com escopo de avaliar os riscos de alteração do texto no âmbito da ALRN, bem como de judicialização de alguns dispositivos acima apontados.



28. No ensejo, convictos do compromisso compartilhado entre a ANTC e o TCE/RN voltado à credibilidade, à proteção e ao aperfeiçoamento do controle externo, ao tempo em que registramos o nosso reconhecimento ao elevado nível de maturidade funcional da Presidência desse e. Tribunal, reafirmamos a nossa permanente disposição para construções e atuações conjuntas em prol dos Tribunais de Contas do Brasil.

Cordialmente,

ISMAR VIANA

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

