

## NOTA PÚBLICA

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ANTC), entidade de classe de âmbito nacional de representação homogênea, representativa exclusivamente dos ocupantes de cargos de provimento efetivo de Auditor de Controle Externo dos 33 Tribunais de Contas brasileiros, mediante deliberação da Diretoria e tendo **ouvido previamente o seu Conselho de Representantes, integrado por 22 afiliadas**<sup>1</sup> de todas as regiões do Brasil, **vem**, por meio desta Nota, esclarecer o que se segue aos Auditores de Controle Externo e demais participantes do IV Fórum Nacional de Auditoria, que será realizado nos dias 01 e 02 de julho de 2019, na Cidade do Rio de Janeiro.

1. Em folder ilustrativo divulgado no sítio do IRB<sup>2</sup>, consta na programação “estudo de caso do TCE/SE”, a ser apresentado no dia 02/07, das 11h 30min às 12h 15min. Embora não conste se o caso será ou não apresentado por agentes públicos legalmente competentes para o desempenho pleno das atividades de inspeções e auditorias, é sobre esse ponto que cinge a preocupação dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil, seguindo, inclusive, os fundamentos e objetivos estatutários da ANTC, com vistas a contribuir com a manutenção do nível de acreditação dos mais de 8 mil Auditores de Controle Externo nas edições do Fórum de Auditoria para discutir boas práticas de controle externo, vez que estes agentes públicos vivenciam culturas disfuncionais, mas que estão creditando confiança de que há, de fato, um processo de aperfeiçoamento em curso.

---

<sup>1</sup> **Região Norte:** Aud-TCE/AC, Aud-TCE/AM, Aud-TCE/AP, Aud-TCE/PA, Aud-TCE/RO, Aud-TCE/RR; **Região Nordeste:** Aud-TCE/BA, Aud-TCE/CE, Aud-TCE/RN, Aud-TCE/PB, Aud-TCE/PI, Aud-TCE/SE, AUDITORES-TCE-PE; **Região Centro-Oeste:** Aud-TCE/GO, Aud-TCE/MS, Aud-TCM/GO, AUD-TCU, AFINCO (TCDF), AUDIPE (TCE-MT); **Região Sudeste:** AudTCE-RJ, Aud-TCE/SP; **Região Sul:** Aud-TCE/PR

<sup>2</sup> <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2019/04/Folder-IV-F%C3%B3rum-Nacional-de-Auditoria-RJ.pdf>

2. Esclareça-se, inicialmente, que o Fórum Nacional de Auditoria é uma iniciativa do Instituto Rui Barbosa – IRB para capacitar os servidores dos Tribunais de Contas do Brasil na utilização das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) nos seus trabalhos de auditoria e fiscalização, iniciativa louvada pela ANTC, que tem participado, inclusive, de todas as edições do Fórum, reconhecendo o esforço empreendido pelo Instituto, nacionalmente reconhecido com a “Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas”.

3. O louvável envide de esforços para traduzir e disseminar as Normas Internacionais de Auditoria intenta alcançar melhores práticas para os Tribunais de Contas brasileiros, sendo impossível conferir credibilidade a estratégias e vozes isoladas no sentido de subverter referidas normas procedimentais para, supostamente com base nelas, descumprir, suplantando ou negligenciar o ordenamento jurídico brasileiro e a Lei Maior da República, que instituiu expressamente a aprovação em concurso público específico como regra para investidura nos cargos públicos, o que credencia o agente público da competência legal necessária para exercer o rol de atribuições do cargo que ocupa, requisito para a validade dos atos que pratica nesta condição.

4. Isso porque, como é de conhecimento elementar de quem desempenha função de controle, a quem não é deferido o direito de alegar erro profissional em matéria de competência, a prática de um ato por agente público não dotado de competência legal para tanto enseja a nulidade absoluta dele, à guisa do disposto no artigo 2º, “a” da Lei 4.717/65, que regula a ação popular, cujo teor preconiza ser nulo o ato eivado de vício de competência, abrindo margem, ainda, para a responsabilização pessoal dos agentes públicos que “houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissos, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos, conforme disposto no artigo 6º da aludida Lei” .

5. Assim, como o Fórum se alicerça no estímulo à utilização das NBASP nos trabalhos de fiscalização, oportuno se faz alertar que ditas normas pressupõem que as atividades de fiscalização e instrução processual, no âmbito do Controle Externo, sejam efetivamente desempenhadas por agentes públicos **legalmente competentes**, requisito aderente ao ordenamento jurídico brasileiro, conceito que não se confunde com **aptidão** (consoante a NBASP nível 2 - 39, que diferencia conhecimento, formação acadêmica, habilidades e competência legal)<sup>3</sup>, atributo que, por si só, não

---

<sup>3</sup> 39. Os auditores devem possuir ou ter acesso às habilidades necessárias. Os membros da equipe de auditoria devem possuir, **coletivamente**, o **conhecimento, as habilidades e a competência** necessários para concluir com êxito a auditoria. Isso inclui compreensão e experiência prática acerca do tipo de auditoria que está sendo realizada, familiaridade com as normas e a legislação aplicáveis, entendimento das operações da entidade e habilidade e experiência para exercer julgamento profissional. Comum a todas as auditorias é a necessidade de recrutar pessoas com qualificações adequadas, oferecer desenvolvimento e

legítima e nem credencia para o desempenho das atribuições de cargos públicos por configurar flagrante ofensa ao disposto no artigo 37, II c/c 39, §1º da CRFB/1988, que dispõe sobre o concurso público específico como único meio legítimo, moral e probó nos cargos de provimento efetivo, respeitando-se, sempre, o grau de complexidade e responsabilidade das atribuições.

6. Ademais, sabe-se que a complexidade e a responsabilidade inerentes às atividades de auditoria do setor público é indubitavelmente de nível elevado, assunto este superado e amplamente registrado no âmbito das discussões relacionadas ao aprimoramento das atividades dos Tribunais de Contas, consignado, por exemplo, na proposta de aperfeiçoamento da gestão governamental, apresentada pela ATRICON ao Presidente da Câmara Federal, no dia 30 de maio de 2018, em resposta ao ofício n. 001/18/GP, que, no item 7, ao dispor sobre a “PROPOSTA DE INCENTIVOS À MELHORIA DA PERFORMANCE DOS AGENTES PÚBLICOS DE CONTROLE EXTERNO” aduz: “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”. *Grifou-se*

7. Reiterando seu posicionamento, a ATRICON, por meio da Resolução n. 13, de 2018, na busca pelo fortalecimento do Sistema Nacional dos Tribunais de Contas, traz como diretriz a necessidade de, *in verbis*: “assegurar que as **atividades de auditoria sejam exercidas exclusivamente por auditores de controle externos** (ou denominação equivalente), integrantes de seu quadro próprio de pessoal” (item 22), reservando “a **denominação de Auditor de Controle Externo para os cargos providos por concurso público de nível superior que tenham atribuições de auditoria**” (item 29). *Grifou-se.*

8. Considerando o exposto, necessário se faz esclarecer a todos os participantes do IV FÓRUM DE AUDITORIA que a Procuradoria-Geral da República ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade para combater **transformação inconstitucional, no âmbito do TCE-SE, de cargo de nível médio em cargo de nível superior de natureza de controle externo**, dada a flagrante ofensa ao regramento do concurso público específico, a ADI 5128-SE<sup>4</sup>, que tramita no Supremo Tribunal Federal, e que, em conjunto com a Advocacia-Geral da União e de duas das três

---

treinamento do pessoal, elaborar manuais e outras orientações e instruções escritas, relacionados à condução de auditorias, e atribuir recursos suficientes para a auditoria. Os auditores devem manter sua competência profissional por meio de desenvolvimento profissional contínuo

<sup>4</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5128. Relator: Min. Marco Aurélio. DJE nº 225, divulgado em 22/10/2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4581414>> Acesso em: 07.06.2019.

entidades que foram admitidas como *amicus curiae*, sustentam a inconstitucionalidade operada pelo artigo 3º da LC 232/2013, argumentando ter havido transformação, sem concurso público específico, de cargos de provimento de nível médio, denominados de Técnico de Controle Externo pela revogada Lei n. 203, de 06 de julho de 2011, **em Analistas de Controle Externo I**, cargo que não apenas alterou de natureza, como também passou a exigir a título de requisito mínimo de investidura **a aprovação prévia em concurso público** de nível superior, conforme artigo 1º, §1º e 2º da LC 232/2013, transformação de cargos públicos que, conforme já foi reconhecido pelo relator nas petições de *amicus curiae* patrocinadas na referida ADI pela ANTC e pela Associação Nacional que representa Auditores do Fisco Estadual (FEBRAFITE), expõe a risco direitos subjetivos de terceiros que prestam contas ao Tribunal de Contas sergipano.

9. Para a Procuradoria-Geral da República, a transformação “configura provimento derivado, uma vez que a alteração operada pela LC n. 232/2013 modificou não só a denominação, como também o nível de complexidade e as atribuições dos cargos. Conforme se expôs, **as tarefas desenvolvidas pelo Técnico de Controle Externo eram predominantemente voltadas ao apoio técnico e administrativo da Corte de Contas, em áreas como gestão de pessoas, remuneração de pessoal, programação de sistemas e controle de patrimônio e de estoque (Lei Complementar 203/2011, anexo único)**. O Analista de Controle Externo I, diversamente, atua de maneira precípua na área-fim do tribunal, ou seja, no controle externo das entidades da administração direta e indireta do Estado e dos municípios de Sergipe (Lei Complementar 232/2013, art. 9º §§ 1º e 2º).”

10. Em igual sentido foi a manifestação da Advocacia-Geral da União, que assim concluiu:

“Constata-se, assim, **que o dispositivo impugnado permite o aproveitamento de servidores em cargo de natureza e de complexidade distintos daquele para o qual prestaram concurso público. Ou seja, por força do disposto no artigo 3º da Lei Complementar nº 232/13, servidores públicos de nível médio (Técnico de Controle Externo) foram enquadrados em cargos para o qual se exige nível superior (Analista de Controle Externo I), independentemente de serem dessemelhantes os requisitos de ingresso e as atribuições dos referidos cargos**. Dessa forma, observa-se que a norma hostilizada permite a transferência de servidores para cargos diversos daqueles para os quais prestaram concurso, incompatibilizando-se, nessa medida, com o princípio constitucional do concurso público.”

11. A falta de transparência resultante da alteração legislativa ilegítima e inconstitucional promovida pelo TCE-SE já acarreta danos concretos para o Sistema Nacional de Tribunais de Contas do Brasil, comprometendo a continuidade das **auditorias coordenadas** e com potencial de afetar negativamente as cooperações institucionais que têm sido firmadas entre as referidas Cortes. Cite-se, a título de exemplo, que o TCE-SE, recentemente, designou duas servidoras concursadas especificamente para cargos de **natureza administrativa** (uma para o cargo de Enfermeira da Coordenadoria de Serviço Médico e Odontológico, outra concursada para cargo de nível intermediário de natureza administrativa) para atuarem em processo de controle externo instaurado pelo Tribunal de Contas da União (Monitoramento sobre decisão em processo de fiscalização que trata de aspectos da política nacional de saúde), configurando elevado **risco moral** para todo o Sistema. O incidente levou a afiliada no plano federal requerer à ANTC a formalização do caso junto à Presidência e ao dirigente máximo do Órgão de Instrução do TCU, para as providências cabíveis e aperfeiçoamento dos termos de cooperação entre as Cortes de Contas para atividades que envolvam o controle externo, ainda que de forma reflexa.

12. Registre-se, por oportuno, que em Sentença de mérito proferida em sede de **Mandado de Segurança** (Processo nº 1005682-11.2015.4.01.3400) impetrado pela ANTC contra Edital do concurso público realizado pelo TCU em 2015, o **Juízo da 5ª Vara da Justiça Federal** assentou o entendimento no sentido de que as atribuições legais definidas para 200 cargos de **natureza administrativa** de complexidade e responsabilidade de nível superior concursados para cuidar da gestão do TCU (Médicos, Enfermeiros, Nutricionistas, Psicólogos, Analistas de Sistema, Biblioteconomista, etc) não se confundem com as **atribuições de natureza finalísticas de controle externo** fixadas pelo art. 4º da Lei nº 10.356/2001 para os atuais 1.576 Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo concursados especificamente para titularizar, de forma privativa e indissociável, as atividades finalísticas referentes ao **planejamento**, à **execução**, à **coordenação** e à **supervisão** de auditorias, inspeções e instruções processuais no **Órgão de Instrução do TCU** previsto nos arts. 11 e 40 da Lei nº 8.443/1992, atividades que os respectivos titulares podem realizar com **auxílio** dos servidores de controle externo de nível intermediário, com apoio técnico de servidores administrativos do próprio TCU ou de outros **servidores federais**, nos termos e limites previstos no art. 101 da Lei nº 8.443/1992 e regulamentação concernente.

13. Assim, com vistas a avançar na transparência, que deve nortear a organização e o funcionamento dos Órgãos de Instrução (ou equivalentes) dos 33 Tribunais de Contas, e evitar que situações disfuncionais sejam usadas como parâmetro de estudo de caso, referenciadas como boas

práticas, a ANTC vem esclarecer que, no âmbito do Estado de Sergipe, os únicos agentes públicos que prestaram concurso público específico para cargo de complexidade e responsabilidade de nível superior para o desempenho pleno das atividades de fiscalização, inspeções, auditorias e instrução processual na esfera de controle externo são os atuais **Analistas de Controle Externo II**<sup>5</sup>, assim denominados pela LC 232, de 2013.

Brasília/DF, 30 de junho de 2019.



**FRANCISCO JOSÉ GOMINHO ROSA**

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

---

<sup>5</sup> Em homenagem ao princípio da transparência, registre-se que que as Diretrizes aprovadas pela RESOLUÇÃO ATRICON N° 13/2018, no que tange à temática “Gestão de pessoas nos Tribunais de Contas”, recomenda a adoção da nomenclatura Auditor de Controle Externo para designar o agente público competente para titularizar as atividades privativas e indissociáveis de planejamento, execução, coordenação e supervisão de auditorias, inspeções, instruções nos processos de controle externo instaurados no âmbito do Órgão de Instrução (ou denominação equivalente) dos 33 Tribunais de Contas do Brasil.