

**COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO
PÚBLICO - CTASP**

PROJETO DE LEI N° 2743, DE 2015.

(Do Tribunal de Contas da União)

Altera dispositivo da Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001, Plano de Carreira dos Servidores do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

EMENDA ADITIVA N° , DE 2015

Inclua-se no Projeto de Lei em epígrafe o seguinte artigo renumerando-se o artigo subsequente:

“Art.xx. O inciso II do art. 2º, e inciso III e IV, do art. 10º da Lei 10.356 de 27 de dezembro de 2001, passa a vigorar com a seguinte alteração:

Art. 2º

.....(NR)

I.

II. Técnico de Controle Externo, de nível superior;

(...)

Art. 10º

.....(NR)

I.

II.

III. para o cargo de Técnico de Controle Externo – Área de Controle Externo, diploma de conclusão de curso superior ou habilitação legal equivalente;

IV - para o cargo de Técnico de Controle Externo – Área de Apoio Técnico e Administrativo, diploma de conclusão de curso superior, com habilitação legal específica, conforme definido no edital do concurso;

JUSTIFICATIVA

A presente emenda propõe alterar a Lei 10.356/2001, para exigir o curso superior para ingresso na carreira de Técnico Federal de Controle Externo.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão histórica, na primeira sessão do ano de 2014, no dia 05/02, julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4303) movida pelo Governo do Rio Grande do Norte contra a lei 372/08 - que passou os Auxiliares e Técnicos do Judiciário Potiguar para nível superior.

A relatora do processo Ministra Cármem Lúcia, confirmou a validade constitucional da norma questionada na ADI 4303. Segundo ela, a lei complementar passou a exigir nível superior nos próximos concursos para os cargos de auxiliar técnico e assistente, mantidas suas atribuições, sem qualquer alteração. A ministra rejeitou o argumento de que teria havido provimento derivado de cargo público porque a lei complementar contestada “não criou cargos, nem os transformou, nem deixou essas pessoas que já estavam concursadas em outros cargos; são os mesmos cargos”.

A ministra afirmou em seu voto que, mantidas as atribuições e a denominação dos cargos de auxiliar técnico e de assistente de administração, a lei complementar não teria contrariado o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, além de não ter havido reenquadramento ou a transformação do cargo. “Apenas se exigiu, para os novos concursos para estes cargos, o cumprimento da exigência de nível superior”, salientou.

Contra a Ação, votaram os ministros Carmem Lúcia (relatora), Rosa Weber, Luiz Fux, Dias Toffoli, Celso de Melo, Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski. A favor da ADI, Joaquim Barbosa e Marco Aurélio de Melo. Luis Roberto Barroso se declarou impedido e Teori Zavascki não estava na sessão.

O placar elástico de 7 x 2, favorável à Constitucionalidade da Lei que passou cargo de nível médio do Poder Judiciário Potiguar para nível superior, representa um precedente histórico.

Em outro processo no Supremo Tribunal Federal, o Recurso Extraordinário 740.008, da Relatoria do Ministro Marco Aurélio, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0000.11.000929-7, onde foi declarada a inconstitucionalidade do artigo 35 da Lei Complementar Estadual nº 142, de 2008, com a nova redação dada pela Lei Complementar Estadual nº 175, de 2011, trata de hipótese idêntica com aquelas do Estado do Rio Grande do Norte, ocasião do exame da ADI 4303, e nesta se questiona a Constitucionalidade no da Lei Complementar Estadual 175, de 2011, do Estado de Roraima, que em consonância com o julgado do Estado do Rio Grande do Norte, o Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, em 1/10/2014, emitiu parecer do *parquet* favorável à exigência de Nível Superior para Técnicos, considerando constitucional da lei complementar.

O Conselho Nacional de Justiça, no Pedido de Providências nº 50 / 2005, julgou o pedido de um Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça do Distrito Federal que pretendia obter inscrição no concurso para a Magistratura do Distrito Federal sob o argumento de que sua função, como Técnico Judiciário, implicava em exercício de “atividade jurídica”, requisito constitucional indispensável nos concursos para a Magistratura.

Nesse julgamento, os Conselheiros do CNJ desenvolveram fundamentação sólida sobre o conceito de “atividade jurídica” para fins de inscrição em concurso público de ingresso na carreira da magistratura nacional. A relevância da questão e o volume de problemas relativos à mesma matéria chegados ao Conselho Nacional de Justiça, bem como, a necessidade de dar-se orientação adequada e uniforme sobre a interpretação do art. 93, inciso I da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, fez o CNJ solicitar informações e sugestões ao Conselho Federal da OAB, aos Tribunais, aos órgãos de classe e às escolas de Magistratura, além de apensar os processos que tratavam da mesma matéria.

O Conselheiro Relator, Marcus Faver, em seu voto, desenvolve o conceito de atividade jurídica: “O que importa, no caso, é que a atividade seja de interpretação das normas e princípios jurídicos”

Para o Conselheiro, a exigência constitucional de três anos de atividade jurídica para ingresso na carreira da Magistratura não se restringue apenas ao exercício da advocacia e aos ocupantes de cargos privativos de bacharel em Direito. O entendimento deve ser mais amplo, uma vez que outras profissões pressupõem a análise de princípios jurídicos e legislação para a aplicação em casos concretos. As funções exercidas pelo Técnico Judiciário são citadas pelo referido relator por possuir como marco principal a interpretação ou utilização preponderantemente de conhecimentos jurídicos. Segue:

“Um oficial de justiça, um Técnico Judiciário, um auditor-fiscal, por exemplo, exercem suas funções a partir de uma interpretação da legislação, seguida de uma aplicação de princípios jurídicos ao caso concreto.”

O Conselheiro relator considerou que as funções exercidas pelos Técnicos Judiciários se enquadram no conceito de exercício de atividades jurídicas, juntamente com as atividades policiais; de julgamento administrativo; de lançamento; arrecadação e fiscalização de tributos.

A alteração da escolaridade ocorrida com os Técnicos do Tesouro Nacional, Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Militar do DF, Agentes da Polícia Federal, é fruto da evolução dessas carreiras, que apresentam como semelhança o reconhecimento por parte do Conselho Nacional de Justiça de que esses servidores exercem atividades jurídicas.

O CNJ, em face da relevância da matéria tratada no Pedido de Providências nº 50, resolveu editar a Resolução nº 11, de 31 de janeiro de 2006, que

regulamentou o critério de “atividade jurídica” para fins de inscrição em concurso público de ingresso na carreira da magistratura nacional.

No artigo 2º da Resolução n.º 11/2006 o CNJ sedimentou o conceito de “atividade jurídica” ao estabelecer que:

“Considera-se atividade jurídica aquela exercida com exclusividade por bacharel em Direito, bem como o exercício de cargos, empregos ou funções, inclusive de magistério superior, que exija a utilização preponderante de conhecimento jurídico, vedada a contagem do estágio acadêmico ou qualquer atividade anterior à colação de grau.”

A interpretação dada é genérica o suficiente para admitir que servidores públicos graduados em Direito que exerçam em seu mister atividades que exijam conhecimento jurídico possam realizar concursos para a carreira da magistratura, o que insere o cargo do Técnico Judiciário da União.

Nesse Diapasão, em simples analogia, é possível se vislumbrar um cenário para que seja aplicado o mesmo entendimento no Tribunal de Contas da União. Para os cargos de Nível Superior do Tribunal, é exigível formação de Nível Superior, em qualquer área, e os Técnicos Federais de Controle Externo realizam atividades semelhantes em diversos setores, principalmente administrativos onde Auditores foram inseridos e realizam as mesmas atividades de Técnicos, e até sob sua chefia e supervisão, como é o caso da Câmara dos Deputados em que o Diretor-Geral e diversos diretores são servidores de nível médio. Os cargos de Analistas de Controle Externo e Técnico de Controle Externo tiveram a denominação de cargos alterada pelo art. 4º da Lei 11.950/2009, para a denominação, respectivamente, de Auditor Federal de Controle Externo e Técnico Federal de Controle Externo.

Ao Auditor Federal de Controle Externo, é exclusiva Coordenação de Auditorias Governamentais, porém, não impede que servidores da carreira de Técnicos possam realizar atividades menos complexas, em equipe de auditorias com Auditores, fazendo parte como membros das mesmas portarias de designações de fiscalização em auxílio as atribuições demandadas de sua competência. O Tribunal tem em sua espinha dorsal, 3 (três) grandes secretarias, que seriam: Secretaria Geral da Presidência - Segepres; Secretaria Geral de Administração – Segedam; e Secretaria Geral de Controle Externo - Segecex, e a priori, a Segecex seria o setor onde estariam os Auditores Federais de Controle Externo – Área de Controle Externo, mas na prática nem sempre isso ocorre, pois muitos Auditores da área de Controle Externo estão na atividade administrativa, sem função e compartilhando os mesmos trabalhos de menor complexidade, mas não menos relevantes para o Controle Externo a cargo do Tribunal, e não há o que se falar que as atividades administrativas em Secretarias de controle externo, administrativas, e até mesmo em gabinetes de autoridades seja exclusivamente de Técnicos, pois Auditores também a realizam as mesmas tarefas.

Nesse contexto, poderia se dizer que Auditores estariam realizando atividades menos complexas daquelas exigidas no concurso público, porém com remunerações superiores, diante do quadro de moderna gestão de pessoas por competências, ao qual se deve priorizar sempre a valorização profissional, treinamentos, e na apresentação de resultados.

Nos concursos Públicos para o ingresso de Técnicos, a depender do órgão de atuação, é de praxe nos certames a cobrança de conhecimentos específicos em diversas disciplinas lecionadas nas Faculdades de Direito. Para exemplificar, segue o conteúdo cobrado no Edital de concurso público nº 01/2013, para Técnico Judiciário do Tribunal Regional Federal da 3ª Região: Conhecimentos Específicos em Direito Civil, Direito Processual Civil, Direito Penal, Direito Processual Penal, Direito Administrativo, Direito Previdenciário, Direito Tributário.

No caso do Tribunal de Contas da União, o conteúdo cobrado no Edital nº 5/2015, do Concurso Público para Técnicos de Controle Externo faz exigências de sólidos conhecimentos de Direito Administrativo, Direito Constitucional, Execução Orçamentária e Financeira, Controle Externo, matérias longe do conhecimento de um cidadão que tenha apenas o diploma de nível médio, e não muito menos complexas as atividades a serem desempenhadas por Técnicos Federais de Controle Externo, conforme consta no Edital-Segep nº 08/2015, que trata do concurso de remoção do Tribunal, uma vez que, para o servidor alcançar os pontos para transferir de um Estado da Federação para outro, nas diversas secretarias estaduais ou mesmo para ser transferido para a Sede do Tribunal em Brasília, consta que deve ter profundos conhecimentos de Gestão de Contratos, Contratação de Produtos e Serviços, Programação Orçamentária e Financeira, Elaboração e Controle de Documentos, e para o desempenho funcional deve ter conhecimentos específicos em Licitações e Contratos (Lei 8.666), Domínio do SIAFI, e destaco sobre o conhecimento dos normativos sobre os processos de controle externo no TCU, pois deverá aplicar justamente na área de específica de procedimentos, para adoção dos processos de Controle Externo, inclusive confecções de Portarias, comunicações processuais em processos de Controle Externo, fiscalização de contratos, e tudo isso está longe de ser apenas uma corriqueira atividade administrativa e de nível médio, até porque as auditorias do próprio Tribunal atuam nos atos administrativos sob a ótica do Controle Externo, sobretudo, muitos Auditores de Controle Externo desempenham as mesmas atividades quando inseridos nos setores que não sejam aqueles constantes da Mister atividade de Auditoria Governamental e de instrução de processos de Controle Externo, complexas atividades que são furtadas de Auditores para a atividade que são desempenhadas por Técnicos, então não há o que se falar que Técnicos desempenham atividades de nível médio.

A adoção de disciplinas de nível superior para ingresso no cargo de Técnico tem uma explicação: o Técnico não raciocina sobre conhecimentos de segundo grau para a consecução de seu trabalho, pois o tempo todo o Técnico utiliza os princípios gerais do Direito, ou os princípios da Administração Pública, que são estudados na Faculdade de Direito.

Os Técnicos de Finanças e Controle Externo, desde que tomam posse, executam trabalho de alta complexidade, sejam nas diversas unidades técnicas em apoio técnico ao controle externo, ou até mesmo aqueles que buscaram a capacitação profissional e desenvolvem sistemas de informática em Serviços de Soluções de TI de sua Secretaria-Geral de Controle Externo.

O Tribunal possui Técnicos altamente capacitados e ocupam funções de confiança relevantes dentro de sua Secretaria Geral, em destaque o desenvolvimento de soluções de TI especificamente para o Controle Externo, em Serviços de Produção de Informações Gerenciais e Sistemas Departamentais, atuando lado a lado com Auditores de TI e Controle Externo, pois muitas das tarefas a ser entregues depende de grandes habilidades e expertise.

Por sua vez, em setores decisórios do Tribunal, até mesmo a Subsecretaria do Plenário do Tribunal tem um Técnico presidindo sessões de deliberações e julgamentos de processos, então é inconsistente afirmar que Técnicos são atividades de nível médio no Tribunal.

No âmbito do Poder Judiciário não é diferente:

Área	Atribuições gerais	Competências requeridas
Gabinete do Ministro Henrique Neves	- Análise processual; - Elaboração de informações ao Ministro, relatórios e minutas de decisões.	- Conhecimentos: Direito Eleitoral, Processo Civil, Direito Constitucional, Direito Penal, Língua Portuguesa, microinformática; - Habilidades: Elaboração de minutas de relatórios, votos e decisões, redação, comunicação, pesquisa de jurisprudência.

* Anexo I do Edital nº 2/2015 do TSE

Recentemente, importantes decisões judiciais reconheceram que os Técnicos Judiciários elaboram minutas de despachos, decisões e sentenças.

O Juiz Federal Bruno Brum Ribas, da 3^a Vara Federal de Passo Fundo/RS, em sentença de 03/11/2014, proferida nos autos da Ação Ordinária nº 5038445-05.2014.404.7100/RS, ao analisar as atribuições de Analistas e Técnicos afirmou que "está incluída nas atribuições de ambos os cargos a elaboração de minutas de despachos, decisões e sentenças, que são revisadas, alteradas ou não, e assinadas pelos magistrados." O também Juiz Federal, Alexandre Rossato da Silva Avila, na sentença proferida nos autos da Ação Ordinária n.º 5018617-04.2011.404.7108/RS, seguiu a mesma linha e afirmou, in verbis: "(...)tanto o técnico, quanto o analista, desempenham atividades diretamente ligadas à prestação jurisdicional. Estas atividades compreendem a análise de processos para despacho e minutas de sentenças(...)".

Fica demonstrado, assim, que as atribuições dos Técnicos são de execução complexa, que exigem uma qualificação técnica e geral. As atribuições

desenvolvidas pelos Técnicos Federais de Controle Externo são realmente especializadas e totalmente compatíveis com o nível superior de formação educacional, pois são muito mais complexas e abrangentes que as atividades reconhecidas atualmente como de nível médio.

Grande parte dos Técnicos, preocupados e sabendo da necessidade de evoluírem continuamente passaram a buscar a excelência prossissional, que não significa apenas serem muito bons nas suas atividades, mas estar entre os melhores, até mesmo superar as expectativas dos Tribunais e alcançar posição de destaque.

A modernização da Administração Pública Federal busca melhorar a qualidade e a eficiência do servidor público.

Para isso, é imprescindível a melhoria da gestão de pessoas com adoção de políticas, métodos e práticas na gestão de comportamentos internos objetivando potencializar o capital humano no Tribunal de Contas da União.

Entre várias medidas a serem efetivadas dentro desse processo de melhoria da gestão de pessoas, merece destaque a modernização das carreiras dos servidores, tendo em vista a necessidade de elevar o padrão de excelência dos serviços prestados para à sociedade.

Qualquer ação estratégica que visa alcançar maior celeridade e produtividade, pressupõe a profissionalização e a qualificação do seu quadro de pessoal.

No contexto das mudanças que vêm ocorrendo nos processos de gestão de pessoas do Tribunal de Contas da União, destacam-se aquelas inerentes à área de qualificação, contemplando, entre outros, a modernização do sistema de contratação/admissão, exigindo maior nível de escolaridade e contribuindo para o sucesso no cumprimento dos objetivos estratégicos e no alcance da missão institucional.

Desta forma, fica clara a necessidade de modernização da carreira do Técnico Federal de Controle Externo como instrumento fundamental para a evolução e reconhecimento das competências técnicas de alto nível tão necessárias ao desempenho institucional.

Não obstante a alta relevância da ADI 4303, verifica-se que no âmbito do Poder Legislativo Federal, quando da aprovação pelo Congresso Nacional da reestruturação do Plano de Carreira dos Servidores da Câmara dos Deputados, que resultou na Lei nº 12.256/2010, continha em seu art. 3º, a exigência de nível superior para os quadros daquela casa:

Art. 3º

*“Art. 3º Para o ingresso no cargo efetivo de **Técnico Legislativo do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados, de nível intermediário especializado**, será exigida graduação em nível superior, ressalvados os provimentos decorrentes de concursos públicos homologados até a data de publicação desta Lei”. (grifei).*

Em consequência da aprovação da lei, o Poder Executivo Federal emitiu a seguinte mensagem de “Veto” nº 305, de 15/06/2010, após ouvir a Advocacia Geral da União e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

Razões do veto

“O dispositivo transforma cargos ocupados de nível médio em cargos de nível superior, resultando assim em ascensão funcional por via indireta, violando o disposto no art. 37, inciso II e § 2o, da Constituição.” (grifei)

Como se pode constatar, a justificativa do “Veto” para a exigência de nível superior para as carreiras de Técnicos no âmbito do Poder Legislativo Federal, já não é mais cabível, uma vez que o Supremo Tribunal Federal concluiu justamente pela Constitucionalidade do no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, e é absolutamente viável a sua aprovação e legalidade.

Ressalta-se que, dentre as atribuições reservadas ao Poder Público, pela Constituição Federal de 1988, estão aquelas que dispõem sobre a criação, extinção e transformação de cargos públicos (cf. artigo 48, X, da CF), bem com caber aos Tribunais, nos termos do inciso I do art. 96, organizar suas secretarias e serviços auxiliares.

A valorização e a promoção na Carreira dos servidores públicos federais, conforme disposto no artigo 39, § 2º, da Constituição de 1988, são vertentes de desenvolvimento adotadas pela Administração Pública Federal.

Desta forma, o Estado procura adotar uma gestão administrativa moderna com o fulcro de atender com primazia, presteza, qualidade e rapidez as demandas sociais brasileiras, com a necessidade de acompanhar a tendência mundial de se exigir dos profissionais que desempenhem as funções a eles designadas, maior preparo técnico.

Em consonância com o Princípio da Eficiência, previsto no artigo 37, § 3º da Constituição Federal, vários entes e órgãos públicos dos Três Poderes da União, dos Estados e dos Municípios foram precursores em exigir novas atribuições ao cargo público de nível médio, em face de crescente e notável complexidade que permeia o desempenho das funções e atividades desses cargos. Tal demanda oriunda da evolução social brasileira que requer um contínuo reaparelhamento do Estado.

Nessa linha de raciocínio, observa-se também, que a exigência de uma nova escolaridade, devido à complexidade das tarefas e funções desempenhadas pelo servidor, sempre foi um instrumento de aperfeiçoamento da carreira empreendido pelo nosso Legislador.

Em fim, após esse precedente histórico do Supremo Tribunal Federal, como forma de valorização e reconhecimento das atribuições de alta complexidade exercidas, na prática, pelos Técnicos Federais de Controle Externo, espera-se que o Plano de Carreira Complementar do Tribunal de Contas da União contenha a proposta da exigência de nível superior para os servidores da carreira de Técnicos do TCU.

O Tribunal de Contas da União é um órgão auxiliar do Congresso Nacional, e quando se escolhe servidores para servir ao país em atividades administrativas, é essa a base de toda a APF, pois o que não seriam as atividades finalísticas se não fosse os serviços de apoio técnico especializado. Um paradigma entre a atividade fim e meio do tribunal que são interdependentes para fins do controle externo a cargo do Tribunal, que é uma órgão administrativo, suas decisões tem esse cunho e até mesmo a escolha dos ministros da corte de contas se baliza em inciso III do art. 73, no sentido de que para ocupar o cargo de ministro do Tribunal de Contas da União é necessário possuir notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, ou seja, o que é o Tribunal sem o execução de tarefas de cunho administrativo, pois essa a essência do estado, e um dos fundamentos de uma boa governança pública, que passa por princípios fundamentais da legalidade, eficiência e a moralidade da administração pública, conceitos que a lei maior condicionou, a rigor, entre o saber de diversos temas essenciais do estado ou apenas o conhecimento em administração pública, e é esse o compromisso de todos os servidores do moderno estado democrático de direito, pois saber administrar é a base de todos os serviços entregues pelo estado para a sociedade.

Na certeza de contar com o apoio dos nobres pares peço a aprovação da referida emenda. Cabe ressaltar que a exigência de nível superior para o cargo de Técnico Federal de Controle Externo vai reconhecer o que já ocorre, na prática, ou seja, os Técnicos já exercem atividades de alta complexidade desde a posse.

A constitucionalidade da alteração da escolaridade já foi pacificada pelo Supremo Tribunal Federal em recente decisão ocorrida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4303, e no Recurso Extraordinário 740.008, da Relatoria do Ministro Marco Aurélio, com Repercussão Geral, o Procurador-Geral da República emitiu parecer pela constitucionalidade da lei estadual, e ambos os processos, foram questões levadas a Suprema Corte que elevou a constitucionalidade das matérias, justamente no que é mais fundamental para uma boa governança pública que deve atuar em observância ao Princípio da Eficiência, previsto no artigo 37, § 3º da Constituição Federal, e nessa esteira que deve seguir o estado, para devolver a sociedade bons serviços pela alta carga tributária que lhe são entregues.

Sala das Comissões, de setembro de 2015.

Deputada **GEOVANIA DE SÁ**