

Ofício nº 060/2025-ANTC-PR

Brasília/DF, 09 de julho de 2025.

A Sua Excelência o Senhor

Pedro Carvalho Teixeira

Deputado Federal Coordenador do Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa

Assunto: Contribuições da ANTC ao Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa.

Senhor deputado,

A **Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil – ANTC**, entidade representativa de âmbito nacional das auditoras e dos auditores de controle externo dos 33 Tribunais de Contas brasileiros, por este expediente, encaminha contribuições ao Grupo de Trabalho em epígrafe, conforme definido na audiência pública realizada nesta Câmara dos Deputados, em 17 de junho de 2025.

Destaca-se, por oportuno, que a trajetória da ANTC é marcada pela defesa do Estado Democrático de Direito, da Constituição da República e pelo incentivo ao debate por meio de uma gestão participativa e transparente. Além disso, centrada no aperfeiçoamento do controle externo, fundamenta-se na busca da regularidade da organização e do funcionamento dos 33 Tribunais de Contas.

Nesse contexto, importa frisar que o Auditor de Controle Externo, titular da fase de auditoria e instrução processual nos Tribunais de Contas, é o agente público efetivo legalmente responsável desde a seleção de objetos de auditoria, planejamento e execução de procedimentos, até a valoração das manifestações de defesa (o contraditório ocorre dentro da fase de instrução) e emissão do parecer instrutório conclusivo com respectivas propostas de encaminhamento, diante de irregularidades e condutas apuradas. Essas conclusões são parte essencial das decisões do Tribunais de Contas (art. 1º, §3º, I da Lei n. 8.443/92 c/c art. 75 da CF/88).

Assim, os Auditores de Controle Externo atuam em todas as áreas da Administração Pública, **na União, nos estados e em todos os municípios brasileiros**, ou seja, desde realidades estruturadas e com maior grau de maturidade, até realidades precárias, sem estruturação mínima para atender demandas sociais.

Dessa forma, representando essa carreira de Estado, a ANTC compartilha a premissa de que a Administração Pública deve ser modernizada para responder, de forma célere e qualificada às demandas sociais, com foco em resultados concretos e mensuráveis. A racionalização de estruturas, a eliminação de sobreposições de competências institucionais e a digitalização de processos são medidas necessárias para reduzir burocracias excessivas e potencializar o uso estratégico dos recursos públicos, garantindo serviços de melhor qualidade para a sociedade.

Noutro giro, tem-se que esse processo de construção de capacidades estatais não se alcança mediante ampliação de vínculos precários, sem investimento em quadros permanentes, processos de trabalho, coordenação e planejamento.

Nesse diapasão, a agenda da ANTC guarda pertinência temática com as discussões do GT da Reforma Administrativa, seja pelos reflexos na eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei da Ficha Limpa e da Lei de Improbidade Administrativa reformada, seja pela relevância das alterações constitucionais propostas no âmbito da Administração Pública.

A ANTC reforça, portanto, a importância das premissas apresentadas pelo GT, no sentido de que o debate seria centrado na modernização do Estado brasileiro por meio da melhoria de serviços ofertáveis aos cidadãos e da eficiência dos gastos públicos, e, principalmente, desvinculado dos debates e propostas realizados no âmbito da PEC 32/2020.

Dito isso, as contribuições da ANTC ao Grupo de Trabalho consideram seguintes objetivos: a) modernização do Estado e eficiência da Administração Pública; b)

qualidade do gasto público; e, c) fortalecimento das instituições, sobretudo nas áreas de auditoria, controle e demais atividades exclusivas de Estado, dado o potencial indutor da função de controle.

Nesse sentido, não se pode perder de vista a importância de consolidar uma política de gestão de pessoas alicerçada no mérito e na qualificação técnica, fortalecendo mecanismos de ingresso por concurso público, processos seletivos transparentes para cargos em comissão e funções de confiança e sistemas de avaliação de desempenho baseados em critérios objetivos, alinhados ao planejamento institucional e à melhoria da prestação dos serviços públicos.

As contribuições a seguir consideram atuações, debates, normativos e jurisprudências do Supremo Tribunal Federal (STF).

1. PROPOSIÇÕES DE ALTERAÇÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL.

1.1. Alteração da redação do inciso V, do art. 37, da CF. Texto sugerido:

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira em pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos casos, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, que, no âmbito de atividades exclusivas de Estado, são exclusivas do servidor efetivo titular da atividade.

1.1.1. **Alternativa:** Manter a redação atual¹ do inciso V, **e incluir §§ 17 e 18 ao art. 37.**

Textos sugeridos:

§17. No âmbito de atividades exclusivas de Estado, as funções e os cargos de que trata o inciso V do art. 37 serão, respectivamente, exercidos e ocupados, exclusivamente, por servidores do cargo efetivo titular da atividade;

§18 Enquanto não houver previsão legal nos termos do inciso V do art. 37, pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos cargos em comissão deverão ser destinados a servidores efetivos, observado o disposto no §17 quanto às atividades exclusivas de Estado.

¹ Redação atual: Art. 37., V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Justificativa: adotar parâmetros do CNJ para os cargos em geral e, quanto às atividades exclusivas de Estado, usar como parâmetro jurisprudência e temas vinculantes do STF.

- Muitos entes e órgãos não regulamentam o percentual de ocupação de cargos comissionados por servidores efetivos, dando ensejo à existência de “quadros invertidos”: o vínculo que deveria ser exceção vira regra. Ademais, vínculos precários são incompatíveis com atividades exclusivas de Estado, sendo o vínculo permanente garantia da sociedade de que o cargo não será usado para perseguir inimigos ou proteger amigos, a bel prazer de uma autoridade política nomeante.
- Nesse sentido, um parâmetro que pode ser adotado para os cargos em comissão em geral é a **Resolução nº 88/2009 do CNJ**, recentemente apreciada pelo STF, nas ADIS 4355 e 4586, que prevê 50% dos cargos em comissão administrativos a servidores efetivos.
- Além disso, no Tema 1.010 de Repercussão Geral, o STF fixou que é inconstitucional a criação/destinação de cargos em comissão para atividades burocráticas, **técnicas** ou operacionais, e que as atribuições desses cargos devem ser definidas de forma clara na própria lei que os instituir, distinta das atribuições de cargos efetivos.
- No caso de atividades exclusivas de Estado, sabe-se que somente podem ser exercidas por servidores efetivos que prestaram concurso para essas atribuições exclusivas. Ora, se outros servidores (comissionados ou efetivos de outros cargos) não podem exercer essas atribuições sequer ordinariamente, muito menos podem dirigir/chefiar essas atividades. Por isso, as posições de liderança dessas atividades têm natureza de funções de confiança (ainda que formalmente criadas como cargo em comissão), por serem acréscimo gerencial atrelado às atribuições do cargo efetivo, conforme vem reiteradamente reconhecendo o STF (ADI 6.847/AM, ADI 6655/SE e RE nº 1.264.676/SC, por exemplo), somente podendo ser lideradas pelos servidores efetivos do cargo titular da atividade exclusiva de Estado.

1.2. Alteração da redação do inciso IX, do artigo 37, da CF. Texto sugerido:

IX - lei complementar estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, não sendo cabível tal modalidade de contratação para o exercício de atividades exclusivas de Estado.

O dispositivo visa a proteger o núcleo estratégico da atuação estatal que, pela natureza da própria atividade, é de Estado (e não de governo). Ou seja, possuem caráter permanente, com acesso a informações e dados sensíveis, mais propensas a enfrentar grandes interesses econômicos e políticos, lidando, na maioria das vezes, com direitos subjetivos de terceiros, quer sejam gestores ou cidadãos. Não por outra razão, o art. 247 da CF/88 atribui a **servidores efetivos e prevê que haja garantias adicionais a essas atividades**.

1.3. Alteração da redação do inciso XVIII, do artigo 37, da CF. Texto sugerido:

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais, bem como os Tribunais de Contas e seus auditores de controle externo terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei.

Busca-se equilibrar a função de controle externo com a fazendária, conferindo proteção às áreas finalísticas de auditoria, em relação às áreas-meio (administrativas e de apoio). Em realidades de alguns Tribunais de Contas, as áreas administrativas são maiores que as áreas finalísticas (de auditoria), o que é injustificável e corresponde a dizer que a instituição existe mais para “se administrar” do que para cumprir sua finalidade constitucional de fiscalizar os recursos públicos.

1.4. Alteração da redação do § 11, do artigo 37, da CF. Texto sugerido:

§11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas em lei ordinária e limitadas a ajuda de custo, diárias, transporte, auxílio-moradia e auxílio saúde, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos.

Necessário enfrentar as verdadeiras distorções e prever meios de evitar a proliferação de verbas indenizatórias, conhecidas como “penduricalhos”, algumas delas criadas por atos infralegais e possibilitando pagamentos retroativos, sem passar pelo crivo do povo, por seus representantes eleitos, constituindo, na prática, verdadeiras “despesas obrigatórias de caráter continuado” criadas sem cálculos de impacto e medidas compensatórias exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e consumindo considerável monta de recursos públicos.

1.6. Inclusão dos § 1º, 2º e 3º, no artigo 247, da CF. Texto sugerido:

§ 1º Sem prejuízo do disposto no *caput*, é garantido ao servidor que desenvolve atividades exclusivas de Estado:

I – ter o seu desempenho funcional avaliado pelos respectivos pares, a partir de critérios objetivos e previamente estabelecidos;

II – estar sujeito a comissões de sindicância, disciplinares ou correcionais compostas pelos respectivos pares, vedada a participação de servidores que não detenham atribuições exclusivas de Estado, que tenham ingressado com nível de

escolaridade inferior, que possuam atribuições de menor complexidade ou com vínculo precário, sob pena de nulidade.

§2º O ingresso nos cargos efetivos referidos no *caput* se dará exclusivamente mediante concurso público específico, vedada a transformação, a transposição, o acesso e qualquer outro ato assemelhado, sendo nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos os atos ou decisões de que resultem quaisquer formas de provimento derivado ou desvio de função em atividades exclusivas de Estado, com ou sem variação de remuneração, sem prejuízo da punição da autoridade responsável pela permissão de desvios ou admissão em desacordo com a Constituição Federal.

§ 3º Lei complementar estabelecerá os critérios para definição das atividades exclusivas de Estado e respectivos cargos efetivos titulares, que levarão em consideração a essencialidade da atividade para o Estado, a missão institucional do órgão, os atributos previstos no art. 39, § 1º, assim como as garantias e as vedações necessárias para o exercício das atribuições sem conflito de interesses, dentre as quais se incluem as seguintes atividades:

- I. Atividade n
- II. Atividade n
- III. **Auditoria de Controle Externo e Interno;**
- IV. Atividade z

- As garantias mínimas ora propostas visam à existência de critérios para avaliações de desempenho, sem vulnerabilizar servidores que exercem atividades exclusivas de Estado, dado que o art. 247 permanece sem regulamentação. Trata-se de proposta feita por Deputado Federal (Prof. Israel) no âmbito do Projeto de Lei Complementar nº 79/2022, diante do considerável aumento de casos de procedimentos disciplinares e perseguições no governo anterior, objeto de Audiência Pública sobre assédio institucional no Senado Federal.
- Além disso, reafirma o concurso público como único meio de ingresso nos cargos efetivos que exercem atividades exclusivas de Estado, de modo a proteger o princípio constitucional da eficiência na Administração Pública, afastando provimentos derivados.
- Por fim, propõe um conceito para definição dessas atividades de Estado, dentre as quais deve ser elencada a **Auditoria de Controle Externo**, conforme já reconheceu o STF (ADI 6655/SE). Trata-se da atividade de Auditoria e Instrução Processual nos Tribunais de Contas, responsável pela fase *investigativa* (*auditorias, fiscalizações*) e instrutivas no âmbito do Processo de Controle Externo.

1.8. Inclusão do § 5º, no artigo 73, da CF. Texto sugerido:

§ 7º No controle externo da Administração Pública, as competências elencadas no art. 71 serão exercidas em observância ao devido processo legal e com necessária participação do Órgão de Auditoria e Instrução Processual do Tribunal, integrado e dirigido por Auditores de Controle Externo do quadro próprio referido no *caput*, cujo ingresso se dá por concurso público que exige nível superior como requisito mínimo para titularizar as atividades finalísticas e exclusivas de Estado de auditoria, inspeção, instrução processual e demais procedimentos de fiscalização, de alta complexidade e responsabilidade, sob pena de nulidade.

Debater reforma da Administração Pública é oportunidade de aprimorar também as estruturas responsáveis pelo controle externo da Administração Pública, de modo a conferir previsão constitucional ao padrão mínimo de “composição, organização e fiscalização” do TCU, ao qual todos os Tribunais de Contas devem guardar simetria, quanto à essencialidade da auditoria de controle externo no exercício das competências controladoras, conforme reiteradamente decidido pelo STF. Assim, propõe-se levar à Constituição o disposto nos art. 1º, §3º, I da Lei n. 8.443/92 (LOTUCU) c/c art. 75 da CF/88, que prevê que as conclusões técnicas dos Auditores na fase de instrução são parte essencial das decisões do Tribunal, de modo a materializar a clara segregação entre quem investiga/instrui e quem julga. Trata-se de medida para resgatar a confiança nos Tribunais de Contas do Brasil, conferindo previsão constitucional ao padrão mínimo de governança que é pressuposto do devido processo legal no controle externo, de modo a resguardar a imparcialidade do controle, com atuação técnica, qualificada e independente de auditores de controle externo de seu quadro permanente na fase apuratória, condição para decisões mais justas e menos suscetíveis à dinâmica política da vez.

2. PROPOSIÇÕES DE MATÉRIAS A SEREM REGULAMENTADAS POR LEIS COMPLEMENTARES.

Premissas sugeridas para a criação de leis nacionais são vinculadas ao planejamento, tratamento de dados para tomada de decisão, eficiência de serviços, monitoramento de políticas públicas baseadas em evidências, minimização da desigualdade e otimização da qualidade do gasto público.

2.1. Política nacional de serviços digitais: proposta de digitalização de cadastros, criação de sistemas robustos de monitoramento de dados, pessoas e de políticas públicas;

baseada no Relatório do Grupo de Trabalho de digitalização e desburocratização dos serviços públicos, desta Câmara dos Deputados.

2.2. Política nacional de estágio probatório, baseado no Decreto Federal nº 12.374/2025, estabelecendo critérios de avaliação de servidores em estágio probatório; vedação às promoções e progressões automáticas; vinculação com a produtividade individual, setorial e institucional – três dimensões; simplificação da remuneração de carreiras, baseada apenas em vencimento básico e gratificação de produtividade.

2.3. Plano nacional de Gestão de Pessoas e de Desempenho: fixar diretrizes nacionais para as instituições elaborarem seus planejamentos estratégicos aptos à melhoria dos serviços, conforme indicadores padronizados; criação de critérios e estratégias para formação de lideranças, de acordo com as atribuições finalísticas de cada órgão e as carreiras legitimadas às funções constitucionais; criação de política de equidade de gênero para acesso aos cargos públicos e para ocupação das funções de chefia e direção; definição de regras gerais para avaliação de desempenho que considerem o conjunto da prestação, além do servidor, bem como as possíveis medidas de gestão a serem adotadas em caso de insuficiência de desempenho, mirando na resolução dos problemas detectados e na melhoria do serviço.

Defende-se a existência de critérios para nomeação de cargos comissionados e de uma política de qualificação de lideranças, considerando sua importância no direcionamento e na tomada de decisões que impactam em toda a prestação estatal. Assim, além de guardar proporcionalidade em relação aos cargos permanentes, devem seguir a destinação constitucional para assegurar flexibilidade e agilidade na Administração Pública, ser pautadas em critérios objetivos e transparentes, além da confiança, garantindo eficiência e integridade na gestão pública.

2.4. Política nacional de remuneração: regulamentação do inciso XI do artigo 37, que trata do teto remuneratório, considerando os atributos previstos no art. 39, §1º da

Constituição e Projetos de Lei (PLs) em discussão que efetivamente combatam os supersalários, como é o caso do PL 3328/2025.

Reputa-se oportuno acrescentar que uma política nacional de remunerações no serviço público deve assegurar **integridade, transparência e accountability como elementos estruturantes**, portanto, a ANTC defende que esses sejam pilares de qualquer processo de modernização da Administração Pública. A integridade previne desvios e reforça a confiança da sociedade nas instituições; a transparência possibilita o controle social e o acompanhamento pela sociedade civil e pelos órgãos de fiscalização; e a *accountability* assegura que gestores e agentes públicos sejam responsáveis por suas decisões e resultados.

A promoção de uma cultura de integridade e de transparência, associada a mecanismos claros de prestação de contas, fortalece a eficiência e a legitimidade do Estado, assegurando que os recursos públicos sejam aplicados de forma responsável e orientada ao interesse coletivo. Nesse sentido, defende-se que as propostas de reforma administrativa incorporem medidas concretas de integridade e de transparência nos processos de gestão, planejamento, execução orçamentária e avaliação de desempenho, garantindo que o fortalecimento do Estado seja acompanhado de mecanismos que ampliem a confiança da sociedade e a efetividade das políticas públicas.

2.5. Política Nacional de Contratações Temporárias: instituição dos cinco critérios fixados pelo STF no RE 658026, com regra de impedimento de contratações e de extinção dos contratos nos anos de eleições municipais; fixação de proporção percentual de servidores temporários em relação à quantidade de servidores efetivos de cada ente; e observâncias às exigências de a) **previsão em lei** dos casos considerados excepcionais; b) o **prazo de contratação seja predeterminado**; c) a **necessidade seja temporária**; d) o **interesse público seja excepcional**; e) a contratação seja indispensável, isto é, **não haja meios de suprir a necessidade** com remanejamento de pessoal ou redobrado esforço dos servidores já existentes, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários e/ou

permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração, cuja previsibilidade permitiria ao gestor a criação e o preenchimento de cargos públicos de forma planejada e mediante a realização de concurso público.

Ainda, que fique expressamente **vedada a destinação de cargos comissionados e temporários a atividades exclusivas de Estado**. Essas atividades, por sua natureza permanente e estratégica, demandam atuação técnica, imparcial e contínua, condições asseguradas por agentes públicos efetivos, ou seja, selecionados por concurso público a partir de critérios objetivos de mérito e com vínculo permanente com a Administração.

3. ASPECTOS SOBRE LIDERANÇA EM ATIVIDADES EXCLUSIVAS DE ESTADO

O exercício de atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas no âmbito das atividades exclusivas de Estado significam o exercício, em si, dessas atividades inerentes e essenciais, que só o Poder Público pode realizar.

Em outras palavras, coordenar, dirigir, assessorar e definir estratégias em atividades investigativas, controladoras, policiais, de auditoria de controle externo, fiscalização e arrecadação, por exemplo, é o mesmo que exercer essas atividades exclusivas de Estado, com o *plus* gerencial, não cabendo, portanto, a terceiros livremente escolhidos, nomeáveis e demissíveis a critério de uma autoridade.

Sob essa perspectiva, a redação atual, excessivamente permissiva, do inciso V do art. 37 da Constituição não se harmoniza nem mesmo com o próprio desenho constitucional, dado que essas atividades são reconhecidamente sensíveis, exigindo garantias para proteção do interesse público frente à pressões e interferências políticas.

É exatamente por isso que o art. 247 do texto constitucional prevê salvaguardas específicas para essas carreiras. A ausência de vedação expressa à nomeação de terceiros para chefia, direção ou assessoramento estratégico dentro dessas atividades desfigura o espírito da norma constitucional, ofende a jurisprudência do STF e tem servido para permitir graves fissuras e infiltrações.

Assumir posição de liderança em atividades exclusivas de Estado não representa uma exceção ao exercício dessas atribuições, **mas sim uma responsabilidade ainda maior**. Portanto, a liderança dessas áreas só pode ser exercida por servidores que já detenham, de forma ordinária, a competência legal para realizá-las — ou seja, por integrantes das próprias carreiras típicas de Estado.

Não é a designação para um cargo em comissão que habilita alguém a exercer uma atividade exclusiva de Estado, tampouco a coordená-la. Ao contrário, competência legal plena para exercer a atividade, no cargo efetivo, é pressuposto a que seja possível, adicionalmente, coordená-la.

Conclui-se, então, que o exercício de cargos em comissão e funções de confiança nas atividades de Estado pressupõe, obrigatoriamente, a competência legal plena para a atividade de Estado a ser coordenada. Sem congregação atribuições legais, não há como se falar em regular desempenho de atividades em nome do Estado, muito menos há como se imaginar incremento de responsabilidade naquilo que não se possui.

Em desfecho, tem-se que a redação atual do inciso V do art. 37, sem a inclusão do dispositivo aqui sugerido (§17 ao art. 37), suscetibiliza atribuições de auditores, delegados, promotores, juízes, procuradores, fiscais e defensores públicos, entregando-lhes a terceiros designados para cargo em comissão, traduzindo-se em uma via transversa para entregar indevidamente atividades exclusivas de Estado.

Isso porque cuida de núcleo de atuação estatal indisponível, que tem como alicerce a imparcialidade de atuação, não podendo estar à mercê de governos ou autoridades, sob pena de serem inviabilizadas, utilizadas para perseguir inimigos ou favorecer amigos.

Não por outra razão, o STF pacificou que cargos de livre nomeação dependem de necessária relação de confiança da autoridade nomeante (Tema 1010). Essa confiança de uma autoridade não somente é **desnecessária** para atividades típicas de Estado como, em verdade, é inteiramente incompatível.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reiterando a permanente disposição para debater Administração Pública, a ANTC apresenta suas contribuições ao Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa da Câmara dos Deputados, visando a colaborar, de forma propositiva, com a construção de soluções que aprimorem o serviço público, assegurando eficiência, responsabilidade fiscal, integridade e qualidade do gasto público, sem perder de vista a preservação das condições necessárias ao exercício das atividades exclusivas de Estado, essenciais ao funcionamento de uma Administração Pública moderna, responsável e alinhada ao interesse público.

A ANTC, por fim, saúda o esforço do Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa da Câmara dos Deputados, que tem se debruçado sobre o tema com seriedade e compromisso, buscando identificar caminhos que tornem o Estado mais eficiente e preparado para atender a sociedade brasileira. As diretrizes apresentadas pelo GT refletem o esforço de ouvir diferentes setores e encontrar soluções que equilibrem modernização, qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal

THAISSE CRAVEIRO

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