
AGENDA

LEGISLATIVA

DA FRENTE
PARLAMENTAR
DA REFORMA
ADMINISTRATIVA



FRENTE PARLAMENTAR DA
REFORMA ADMINISTRATIVA



Sumário

Carta de apresentação	3
Propostas	6
1. Redução das distorções	6
2. Modernização dos Processos de Gestão de Pessoas	7
3. Segurança Jurídica	8
4. Modernização da Gestão Organizacional	8
2. CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	9
2.1 - Trajetória Recente e Principais Desafios	
2.2 - Breve Análise do Gasto de Pessoal Ativo e seus Componentes	13
3. APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS	21
3.1 - REDUÇÃO DAS DISTORÇÕES: EMENDAS À PEC	25
3.1.1 - Vedação de Distorções Salariais	25
3.1.2 - Regulamentação do Teto Salarial	30
3.2 - MODERNIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO DE PESSOAS	34
3.3.1 - Cargos Típicos de Estado e Cargos de Vínculo Indeterminado	35
3.2.2 - Vínculo de Cargo de Liderança (atuais Cargos Comissionados)	43
3.3.3 - Vínculo de Experiência	53
3.3.3 - Vínculo de Experiência	59
3.2.5 Órgão Central	67
3.2.6 Concursos Públicos	71
3.3 - AMBIENTE FAVORÁVEL À INOVAÇÃO: PROPOSTAS INFRACONSTITUCIONAIS	76
3.3.1 Segurança Jurídica - Improbidade Administrativa	76
3.4 - DEMAIS PROPOSTAS DE EMENDAS À PEC	82
4. SUMÁRIO DAS PROPOSTAS LEGAIS	83
5. REFERÊNCIAS	86



Carta de apresentação

A crise iniciada em 2014 e a dificuldade em retomar a economia, que persistem nos dias atuais, tornam clara a baixa capacidade de resposta do Estado brasileiro aos desafios contemporâneos. Concluímos uma década com um dos piores índices de crescimento de nossa história. Problemas sociais que pareciam caminhar para um bom termo retornaram com vigor. Pobreza e miséria, em queda por quase 20 anos, agora crescem. A violência ameaça os grandes centros, as cidades do interior e o campo. A pandemia do novo coronavírus se juntou para agravar a “tempestade perfeita”.

A realidade não nos deixa margem para adiar discussões estruturais e o Congresso precisa ter consciência de sua imensa tarefa. A aprovação da Reforma da Previdência e o protagonismo assumido na Reforma Tributária sugerem que o Legislativo

não fugirá da necessária agenda de modernização do país. É com essa visão que criamos a Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa, que propõe dar luz a um conjunto de iniciativas que irão produzir efeitos muito positivos na vida da população, por meio da modernização do Estado, valorização dos servidores e consequente melhora na prestação dos serviços públicos.

Desde o seu lançamento, a Frente tem estudado, ouvido e discutido todos os aspectos que envolvem iniciativas para uma Reforma Administrativa ampla e transformadora. Nesse processo, ficou claro que não existe bala de prata. Reformar é um verbo melhor conjugado no gerúndio. Países que tiveram sucesso na gestão pública têm feito desta uma agenda permanente. Governo após governo, avaliam e aprimoram pontos

específicos. No Brasil, precisamos de uma grande guinada, mas não devemos achar que tudo vai se resolver da noite para o dia e com apenas uma proposta.

Com base então em um trabalho que envolveu os 17 parlamentares da mesa diretora, mais diversos especialistas, foram elencadas propostas que, se aprovadas, darão passos significativos em direção a um futuro melhor. Passos iniciais que necessitarão de outros, para que se atinjam todas as mudanças necessárias. As propostas elaboradas até agora formam uma primeira onda, que abrirá espaço e dará diretrizes para debates mais profundos.

Buscou-se também priorizar projetos que já se encontram em discussão no Congresso. Há a consciência de que qualquer proposta no tema exige grande volume de trabalho e acúmulo de conhecimento por parte das Casas. Partir desta base é a melhor forma de obter avanços consistentes.

Outro foco de trabalho foi relacionado à PEC 32/2020. Após o envio da primeira fase da proposta de Reforma Administrativa por parte do Poder Executivo, a discussão e aprimoramento da mesma também se tornou foco da Frente.

Esperamos que o conteúdo aqui apresentado possa contribuir com todo o debate acerca do tema, no Congresso e na sociedade. Reforçamos nossa disposição em dialogar e debater com todos os atores que atuam na causa. Sabemos da complexidade que a discussão possui. Assim, entendemos que a Agenda aqui apresentada é um documento aberto para aperfeiçoamentos e contribuições. Constitui-se em mais uma peça, entre as diversas que têm sido produzidas, que visam essa ampla e fundamental discussão, necessária ao nosso país. Um debate que traga iniciativas para transformar o Estado e assim melhor atender a sociedade. ■



Mesa Diretora da Frente

A Frente tem 17 parlamentares em sua Mesa Diretora, de 11 partidos diferentes (CID, DEM, MDB, NOVO, PDT, PP, PSB, PSD, PSDB, PSL e REP), tendo sido formada a partir da assinatura de 231 congressistas. Veja abaixo os membros da FPMRA.



DEP. TIAGO MITRAUD
NOVO - MG
Presidente



SEN. ALESSANDRO
VIEIRA
CID - SE
Vice-Presidente



SEN. ANTONIO
ANASTASIA
PSD - MG
Vice-Presidente



SEN. KÁTIA ABREU
PP - TO
Vice-Presidente



DEP. ALESSANDRO
MOLON
PSB - RJ
Benchmarkings
Internacionais



DEP. ALEX MANENTE
CIDADANIA - SP
Avaliação de
Desempenho



DEP. FELIPE RIGONI
PSB - ES
Carreira, Remuneração
e Benefícios



DEP. FERNANDO
MONTEIRO
PP - PE
Governança



DEP. FILIPE BARROS
PSL - PR
Desburocratização de
Atos e Estruturas



DEP. FLÁVIO NOGUEIRA
PDT - PI
Seleção de Pessoal



DEP. GENERAL
PETERNELLI
PSL - SP
Desenv. e Clima
Organizacional



DEP. HILDO ROCHA
MDB - MA
Desburocratização
de Serviços Públicos



DEP. MARCELO CALERO
CID - RJ
Desenvolvimento, Cultura
e Reconhecimento



DEP. PEDRO PAULO
DEM - RJ
Gestão por Resultados



DEP. SHÉRIDAN OLIVEIRA
PSDB - RR
Matriz de Vínculos



DEP. SILVIO COSTA FILHO
REPUBLICANOS - PE
Reforma Estados
e Municípios



DEP. VINÍCIUS POIR
NOVO - SP
Segurança Jurídica
e Inovação



Propostas

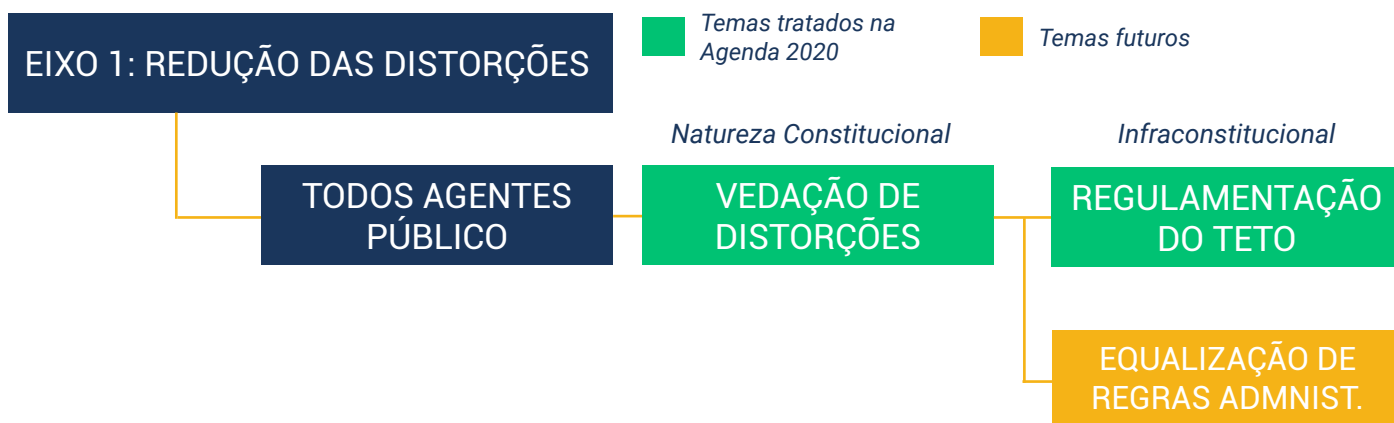
A Frente tem trabalhado sobre quatro principais eixos temáticos, sendo que os três primeiros foram priorizados na sua 1ª Agenda Legislativa e irão nortear as propostas.

Cada um dos eixos conta com uma visão de prioridades imediatas e de objetivos de médio prazo. Sendo que são consideradas prioridades

imediatas: projetos já em tramitação, temas chave para avanços futuros e projetos enviados pelo Executivo. E são considerados objetivos de médio prazo: temas de maior complexidade, que dependem de avanços legislativos anteriores, e propostas que dependem de envio pelo Poder Executivo.

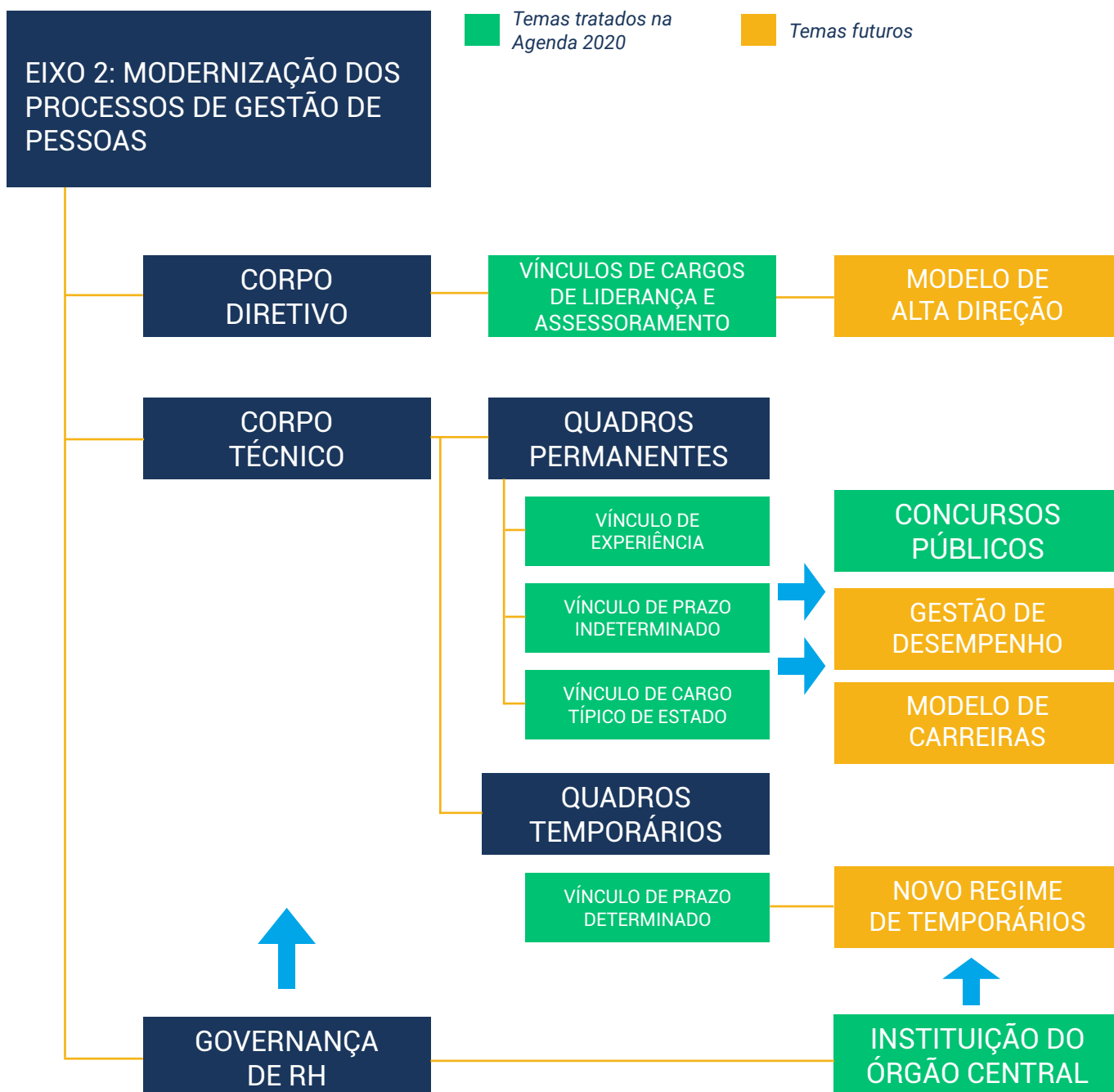
1. Redução das distorções

Diminuir as disparidades de salários e benefícios entre cargos similares no setor público e privado. E reduzir as distorções existentes dentro da própria administração pública, entre esferas e poderes.



2. Modernização dos Processos de Gestão de Pessoas

Aperfeiçoar os principais processos relacionados à vida funcional do servidor público, como vínculos, carreiras, concursos públicos, avaliação de desempenho e regras de desligamento, dentre outros.



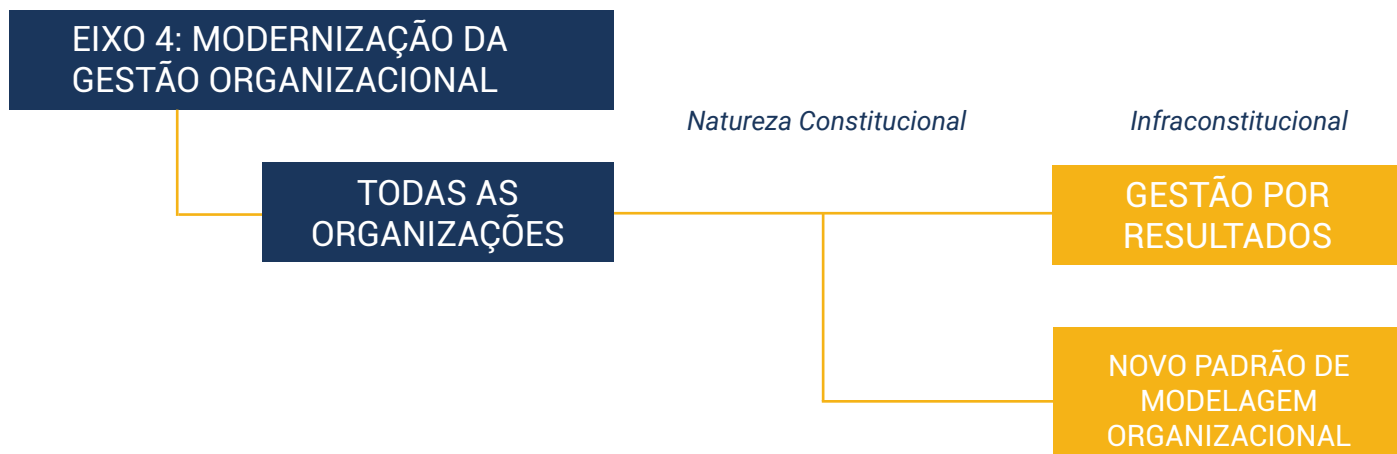
3. Segurança Jurídica

Proporcionar e garantir um ambiente de maior segurança jurídica aos servidores, sem abrir possibilidades para que más práticas deixem de ser combatidas.



4. Modernização da Gestão Organizacional

Instituir práticas para aumento da eficiência nos órgãos da administração pública visando a entrega de melhores serviços à sociedade.





2. CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

2.1 - Trajetória Recente e Principais Desafios

Embora, historicamente, o Estado brasileiro tenha tido alguns órgãos de excelência baseados no princípio do mérito, sobretudo em áreas da esfera federal (NUNES, 1995), esse valor só veio a ser institucionalizado, enquanto base do serviço público, com a Constituição de 1988. Foi pela nova Carta que se instituiu a obrigação do ingresso universal e competitivo para os quadros permanentes, via concurso. Além disso, foi dada grande proteção a estes profissionais. Definiu-se que eles eram estáveis e que seu desligamento só poderia então ser feito por critérios bastante estreitos. A própria possibilidade de perda do cargo por “insuficiência de desempenho”, só foi incluída dez anos depois da Constituição, pela EMC n° 19, que ainda não foi regulamentada.

Mesmo que tardiamente, tais mudanças, de forma inegável, fizeram o Brasil caminhar para um serviço público com características mais próximas à de países da OCDE. Nos membros dessa comunidade, a construção de um Estado composto por empregos permanentes, com grande autonomia, proteção e selecionados de forma meritocrática, foi a norma (OCDE, 2005). Por outro lado, vale citar também que, no contexto da América Latina, essa direção não tem sido a regra (OCDE, 2019). Como será discutido mais na seção sobre temporários, alguns dos principais vizinhos brasileiros no continente têm dificuldades para superar uma força de trabalho composta, em grande proporção, por regimes de trabalho frágeis.

Boa parte dos principais avanços que o país teve nas últimas décadas, embora sejam difíceis de serem lembrados dadas as circunstâncias atuais, somente foram possíveis devido à expansão de um corpo estatal profissional, permanente e selecionado de forma impessoal. A consolidação de instituições fundamentais para a estabilização da economia, o desenvolvimento de programas sociais, a criação de um sistema de controle profissional e autônomo, passam todos

por tais questões. O reconhecimento dos avanços ocorridos é fundamental para um debate equilibrado sobre a Reforma Administrativa. Por outro lado, além dos problemas em relação ao gasto de pessoal e de segurança jurídica, no que tange à discussão de modernização de processos de pessoas, é importante também entender os vícios e limites do modelo implementado. Na sequência, essas questões são elencadas:

- **Rigidez da força de trabalho efetiva:** ao mesmo tempo em que o Brasil caminhava para a estruturação de um serviço público baseado em um corpo altamente estável, diversos países da OCDE já realizavam reformas para a flexibilização desse modelo (BOSSAERT, 2005). Essa dissonância histórica foi percebida nos anos 90 dentro da discussão de Reforma Administrativa então presente (BRESSER-PEREIRA, 2000). No entanto, pouco foi feito nesse sentido, sendo que algumas das medidas aprovadas não chegaram a ser implementadas (como o desligamento por insuficiência de desempenho). Nos governos que se seguiram, este debate foi praticamente ignorado. Embora tenha sido meritória a consolidação de um corpo técnico efetivo, autônomo e concursado, algo ainda não presente de forma plena nos anos 90 (CARVALHO, 2011), o sistema resultante desse processo conta hoje com uma rigidez excessiva. Ao que pese algumas experiências como a de Gestor Governamental, a enorme especialização funcional da maior parte das carreiras criou uma força de trabalho com baixa mobilidade (CARMO E GRAEF, 2008). Não existe a possibilidade de desligamento de profissionais de cargos com atividades obsoletas e, na prática, seu remanejamento acaba por esbarrar em questões de desvio de função. Além disso, como citado, a demissão por desempenho não foi regulamentada, mantendo no corpo efetivo profissionais que não atendem às expectativas da sociedade. A avaliação prevista para acesso à estabilidade na conclusão do estágio probatório, que minimamente poderia garantir uma permanência mediante a desempenho, na prática é um instrumento inócuo (AMORIM e SILVA, 2011). A percepção sobre o quão grave são essas questões é certamente acentuada pelo fato de que elas não são novas. A citada ausência de reformas graduais na administração pública após os anos 90, pede um cenário em que sejam buscadas soluções mais distantes do status quo atual.

- **Ineficiência dos processos de gestão de pessoas:** embora boa parte do serviço público brasileiro seja orientado por princípios modernos, a eficiência na aplicação destes é bastante questionável. Concursos públicos podem ser universais e impessoais, mas em quase sua totalidade avaliam apenas conhecimentos formais, por provas objetivas. Como será visto na seção específica, tal prática, como etapa única de seleção, afasta bastante o Brasil do que é praticado em países de referência. Além disso, como apontado, a maior parte do corpo técnico é permanente. Contudo, a quase completa ausência de diretrizes centrais fez com que esses quadros se organizassem em carreiras excessivamente fragmentadas, cada qual com a sua tabela salarial própria. Na prática, profissionais podem atuar em atividades próximas, mas possuir salários bastante distintos. Novamente, a ausência de reformas incrementais deve ser destacada. O diagnóstico sobre ineficiência no modelo de concursos e carreiras não é novo, mas poucas iniciativas ocorreram para superação destas questões;
- **Não foi criado um sistema de mérito para postos de gestão:** o desenho adotado na Constituição previa, além do corpo técnico permanente, a existência de cargos de livre nomeação. Dentro da trajetória do que já existia no serviço público, na prática o que se firmou foi a larga utilização dessas posições para postos de gestão e de assessoria. Como será discutido na seção sobre o tema, o número de cargos de livre nomeação no Estado brasileiro é bastante elevado se comparado com países de referência. Tal fragilidade faz com que, mesmo contando com um corpo técnico permanente, em trocas de governo possam ocorrer grandes discontinuidades das políticas públicas. Nesse ponto em especial a administração pública brasileira encontra-se bastante atrasada em relação aos demais países de referência. Tomando a OCDE como base de análise, desde os anos 70 seus membros vêm criando modelos de “senior civil service” ou “alta direção” (Lah e Perry, 2008). Tais sistemas consistem em uma camada extremamente profissionalizada e selecionada, com base no mérito, que faz a interface entre as posições de direção política e o corpo técnico;
- **A criação de um corpo permanente e autônomo nos entes subnacionais, principalmente em Municípios, teve alcance limitado:** a baixa capacidade de Governos Estaduais e Prefeituras é uma característica histórica da administração pública brasileira (NUNES, 1995; ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010). Embora tenham sido criados alguns programas federais de apoio administrativo, principalmente nos anos 90, efetivamente pouco foi feito para a superação deste cenário (GRIN, 2014). Nesse contexto é fácil entender que

o propósito de criação de um corpo técnico efetivo e selecionado de forma meritocrática não necessariamente se tornou realidade nesses locais. Em uma razão que tende a acompanhar a desigualdade territorial (Araújo, 2014), muitas dessas administrações possuem parte de seus quadros advindos de relações de trabalho irregulares, o que favorece a continuidade de práticas de patronagem e clientelismo. Além disso, devido à regulamentação do regime jurídico único, bem como da contratação de temporários, ter sido de responsabilidade de cada ente, ocorreram aplicações bastante distintas. Nesse sentido, parte dos Estados e Prefeituras ainda possuem regras administrativas que remontam à administração pública dos anos 70 e 80.

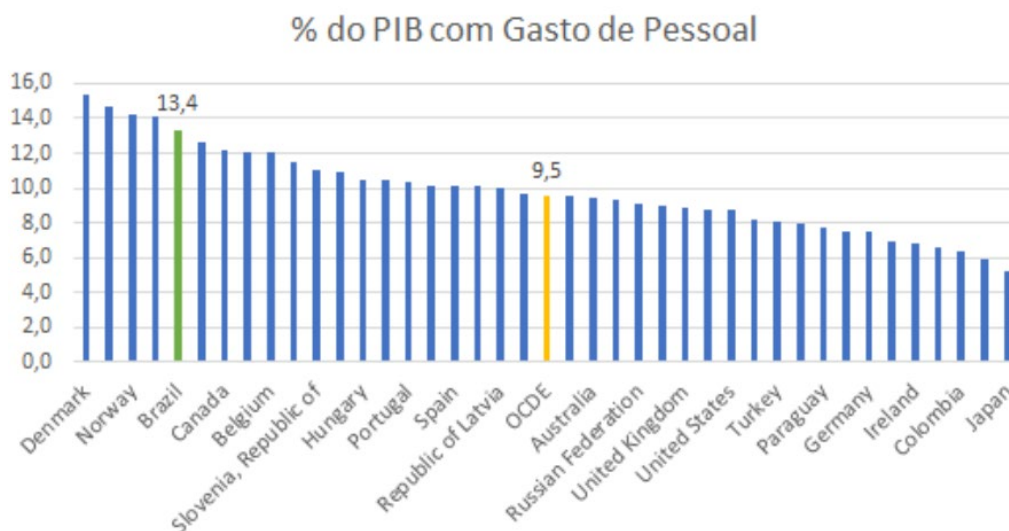
Na PEC 32/2020 apresentada pelo Governo Federal, o conteúdo é endereçado principalmente à dimensão de flexibilidade. A ressalva que se deve ter, é que muitos problemas relacionados à rigidez, como indicados pelo próprio Executivo Federal no [ofício circular nº 2/2019](#), dependem do desenho das carreiras. Essa questão, junto com demais pontos de modernização dos processos de RH, foi indicada como sendo foco para um momento posterior, em que serão enviados projetos infraconstitucionais. Sobre a mudança do tratamento dos cargos comissionados, as propostas feitas dialogam pouco com a problemática aqui apresentada.

Enquanto consideração, o texto prevê uma Lei Complementar que tratará sobre a “ocupação de cargos de liderança e assessoramento”. No mais, o impacto direto a Estados e Municípios fica restrito às vedações das distorções citadas na seção 3.1 deste documento. Indiretamente, contudo, o desenho feito aumentaria a carga de regulamentação demandada para cada um desses entes. Dada a já relatada falta histórica de capacidade, este será um dos pontos mais problematizados nas análises. Tornando claro tais desafios, é necessário ter uma visão também sobre como a despesa com pessoal é composta.

2.2 - Breve Análise do Gasto de Pessoal Ativo e seus Componentes

Embora exista um diagnóstico comum de que é preciso melhorar a qualidade dos serviços públicos brasileiros, boa parte da discussão em relação a Reforma Administrativa tem ocorrido sob a égide do cenário fiscal. Tendo em vista os péssimos resultados que a economia apresenta desde 2015, é absolutamente razoável que isso aconteça. Nesse

sentido, grande atenção vem sendo dada para o indicador de proporção de gasto de pessoal sob o PIB. Diversas instituições multilaterais e economistas¹ têm salientado que o país possui essa proporção em valores internacionalmente elevados. Como mostram os gráficos abaixo, de fato a despesa brasileira com pagamento de ativos e inativos é bastante elevada.

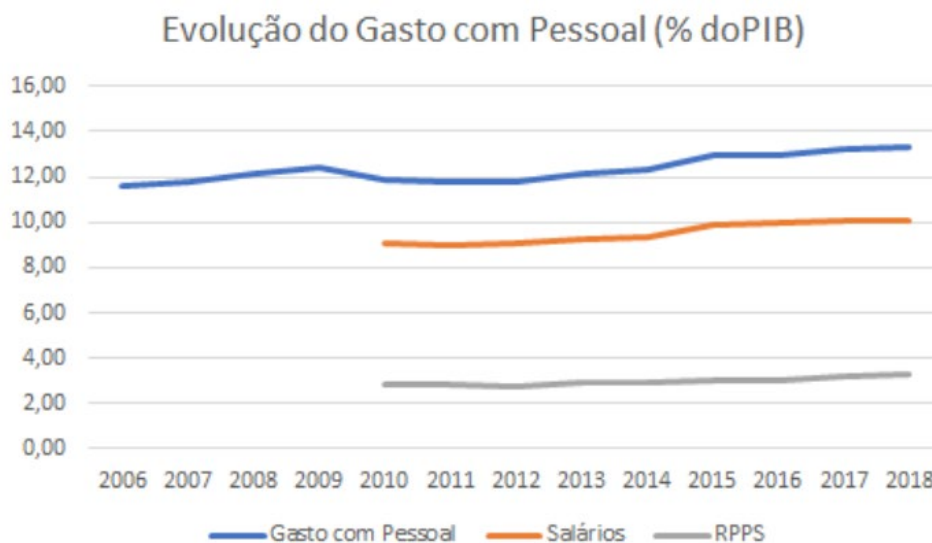


Fonte: FMI, Elaboração Própria

Já entidades ligadas à representação sindical apontam que tal proporção vem se mantendo historicamente em patamares próximos, como posto

no gráfico a seguir. Seu crescimento recente estaria mais associado à grande queda do PIB do país, desde 2015.

¹Para mais ver: <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF071/24306-9781484339749/24306-9781484339749/ch13.xml?language=en&redirect=true>



Fonte: FMI, Elaboração Própria

Embora possam parecer divergentes, o aprofundamento de ambas as análises nos levam a pontos similares. Se é preciso reduzir o gasto com pessoal, necessita-se então identificar em quais esferas e Poderes estão localizados as maiores distorções. Por outro lado, se o argumento for que tal patamar não é um problema, primeiro é preciso concordar que não existe espaço para seu crescimento. Em segundo, que deve existir uma melhor forma de organizar tal despesa, de forma a obter melhores resultados. Isso traz também a necessidade de análise de como o gasto com pessoal está distribuído entre esferas e Poderes.

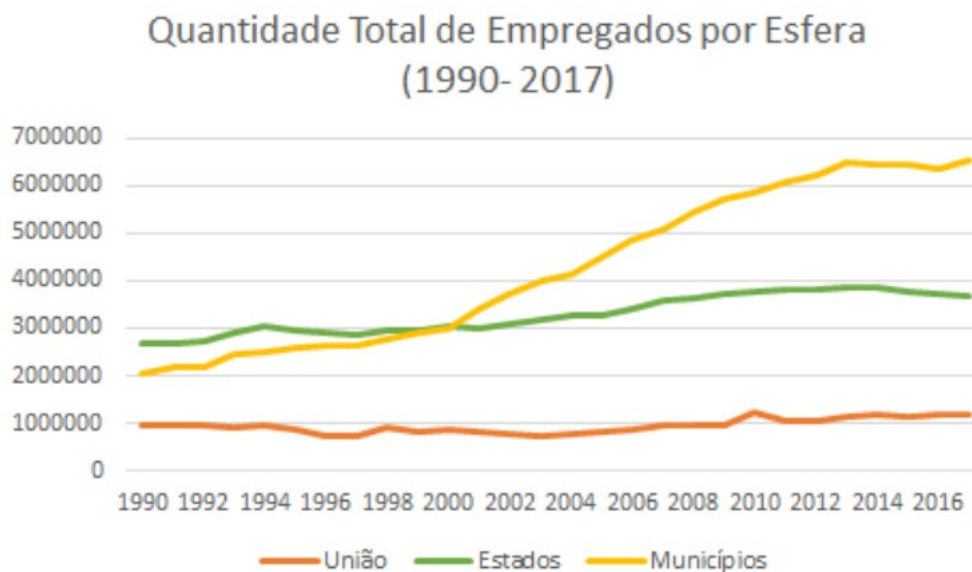
Dado que a Reforma Administrativa trabalha com medidas voltadas a profissionais ativos, será aprofundada a análise sobre a despesa com tais quadros. Para isso, são analisados os fatores que compõem tal gasto: quantidade de pessoal e salários.

Quantidade de Pessoal no Setor Público

Tendo a Constituição de 1988 como marco, o Estado brasileiro se orientou para a universalização de grandes políticas públicas, como educação, saúde e assistência social. Tais responsabilidades recaíram sobretudo para os Estados e Municípios

(ARRETCHE, 2004), o que vem trazendo significativos impactos sobre a forma pela qual a administração pública se estrutura. Como o gráfico abaixo

mostra, entre 1988 e 2017 ocorreu uma grande alteração da distribuição de pessoal empregado por cada ente federativo:



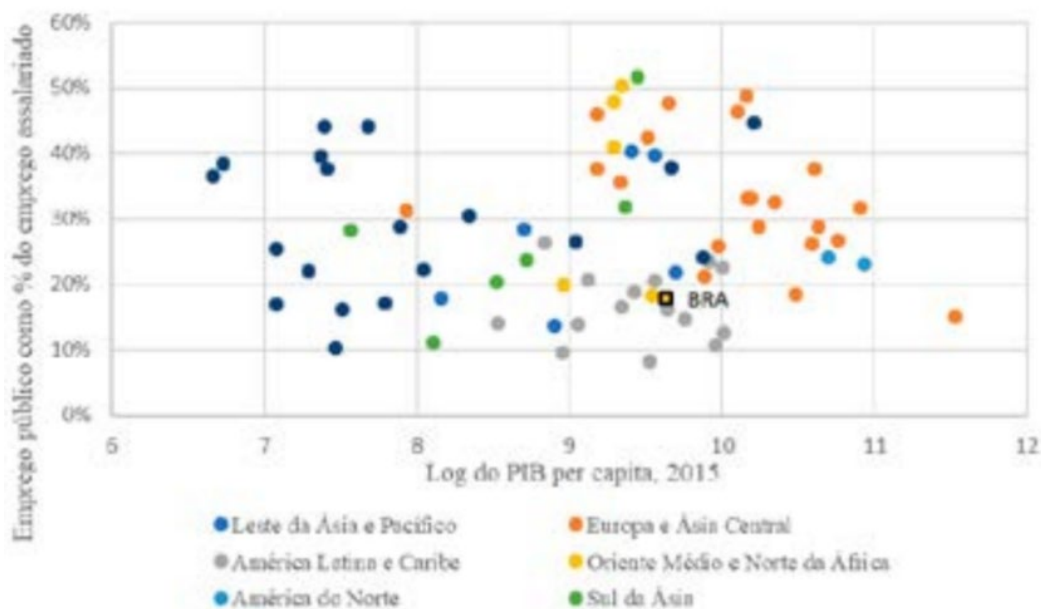
Fonte: [Atlas do Estado Brasileiro](#), IPEA. Elaboração Própria

Enquanto a força de trabalho total da União tendeu a se manter constante, a quantidade de empregados do Poder Municipal mais que triplicou. Já os Estados, tiveram um crescimento na ordem de 40%. Como resultado desse processo, hoje, mais de 55% do total de empregados pelo setor público brasileiro são vinculados ao ente local. Do restante, aproximadamente 34% estão nos Estados e apenas 11% da esfera Federal.

Outro fato que chama atenção foi o crescimento de pessoal empregado pelo setor público. Entre 1990 e 2017 esse total saiu de aproximadamente 5,6 milhões para cerca de 11,4 milhões (LOPES, GUEDES, 2018). No entanto, isso não significa, necessariamente, que ocorreu um inchaço da máquina pública. Quando se analisa internacionalmente, percebe-se que o Brasil conta com menos servidores públicos que diversos outros países. O percentual de pessoas vinculadas ao Estado em relação ao de

empregados pelo mercado do país (20%) tem um valor menor do que o de outras nações com PIB per capita próximo,

bem como o da média da OCDE (30%) (BANCO MUNDIAL, 2019).



Fonte: [Banco Mundial](#)

Assim, partindo da constatação de que o Brasil na verdade tem poucos servidores sob uma perspectiva internacional, é importante entender que provavelmente trabalhar a redução de pessoal não é a melhor alternativa para diminuir ou reorganizar os gastos com ativos. Nesse sentido, deve-se também considerar que a maior parte da força de trabalho empregada no setor público é composta por funcionários da área de educação, saúde e segurança (MATTOS, 2011). Logo, a redução da quantidade de profissionais, de forma a

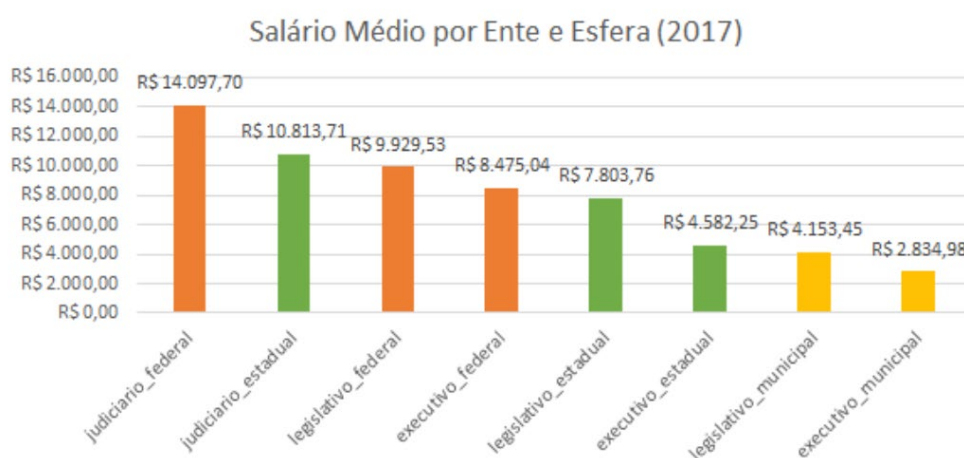
impactar a despesa de pessoal, tenderia a diminuir o número de trabalhadores que prestam os serviços públicos, o que poderia levar à piora de sua qualidade ou redução de sua cobertura. Enquanto consideração, pontua-se que o exercício aqui feito é apenas uma análise geral e não indica também que devam ser contratados mais servidores de forma irrestrita. A quantidade ideal de quadros para qualquer profissão no serviço público deve ser calculada com base em análise de dimensionamento da força de trabalho. É preciso avaliar

questões não só relativas à necessidade de pessoal atual, mas também futura, levando-se em conta fatores ligados à tecnologia, demografia e produtividade (ALMEIDA, et, al. 2017).

Salários no Setor Público

Após analisar a quantidade de pessoal, é necessário então fazer uma breve avaliação sobre o outro fator que compõem o gasto com pessoal ativo, os salários do setor público. Para isso, vamos tomar como base não só as esferas da Federação, mas também os diferentes Poderes. Assim, segundo

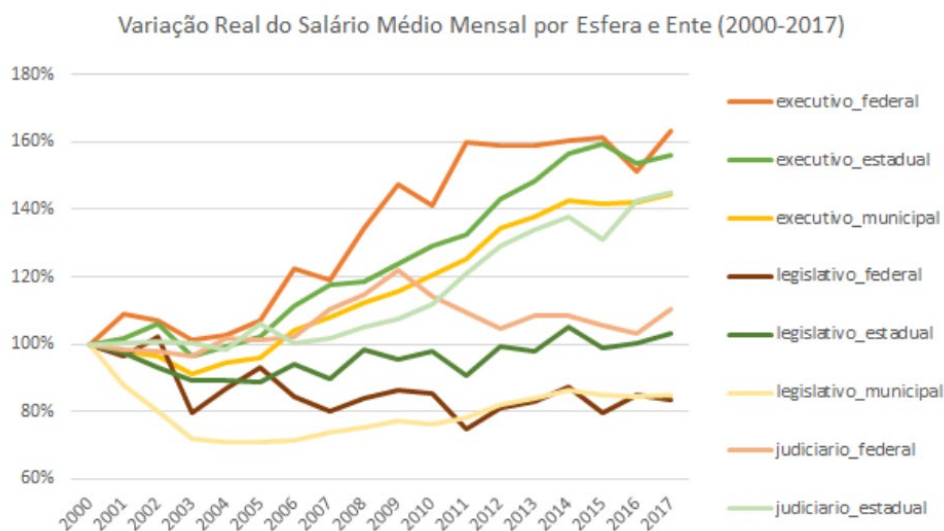
os dados do Atlas do Estado Brasileiro (IPEA), em 2017, o Judiciário Federal e o Estadual possuíam as maiores médias salariais do Estado brasileiro, tendo valores de respectivamente R\$ 14.097,70 e R\$ 10.813,71 mensais . Na sequência, aparecem os salários do Legislativo e do Executivo Federal com R\$ 9.929,53 e R\$ 8.475,94. Já o menor salário é o do Executivo Municipal, de R\$ 2.834,98 (LOPES, GUEDES, 2018). O gráfico abaixo apresenta essa distribuição.



Fonte: [Atlas do Estado Brasileiro](#), IPEA. Elaboração Própria

Complementa esta análise o acompanhamento da evolução histórica

dos salários médios de cada esfera e Poder, apresentado na sequência.



Fonte: [Atlas do Estado Brasileiro](#), IPEA. Elaboração Própria

Como o gráfico indica, tomando como base o ano de 2000, não existem evidências de que o cenário observado irá mudar. Dentre os três níveis do Poder Executivo, até 2017 o rendimento médio dos Municípios foi o que teve menor crescimento real (44%), atrás da variação dos Estados (57%) e do nível Federal (63%). Dentre os maiores crescimentos nota-se também a valorização do salário médio do Judiciário Estadual (45%). Por fim, o salário do Judiciário Federal, de longe o com maior média, apresentou um pequeno aumento (11%). Já os dos três

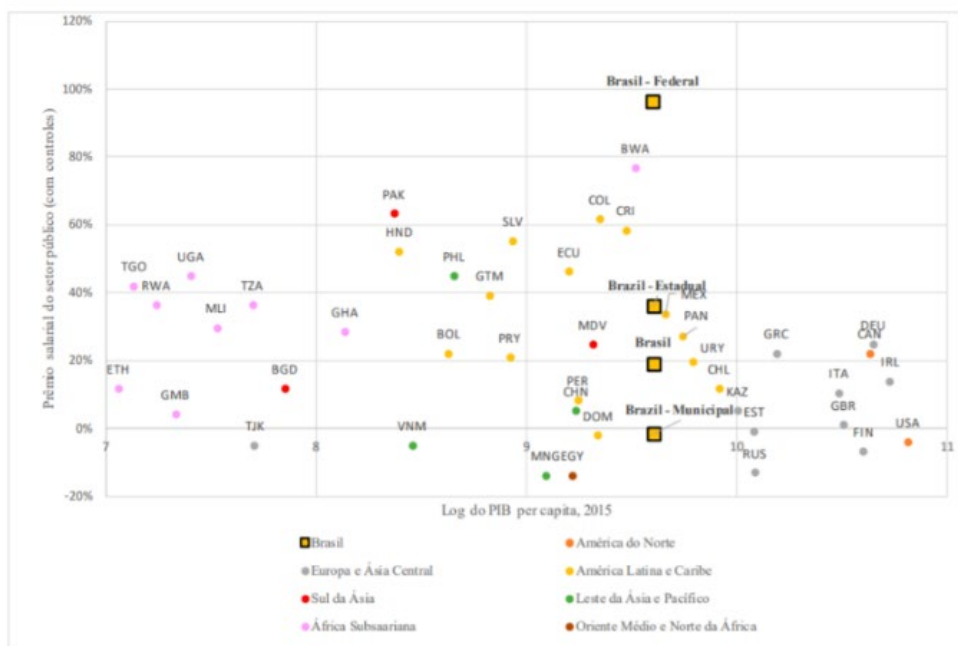
Legislativos tenderam à estabilidade ou queda real de até 20%.

Cabe aqui algumas ressalvas. A primeira é a de que as médias salariais correspondem a um conjunto de carreiras e não a uma específica. Ou seja, na prática a média salarial de um Poder pode cair não pela redução de ganhos em alguma carreira, mas pela contratação de mais profissionais de carreiras com menor rendimento, por exemplo. A segunda, indo nesse mesmo sentido, é a de que uma baixa média salarial de uma esfera e Poder

não significa que todos os salários são baixos. Podem existir internamente distorções, com ocupações que tenham rendimentos bastante acima das demais.

Os resultados dessas distorções ficam mais claros quando as analisamos em relação ao mercado privado e sob o ponto de vista internacional. Como apontado por um estudo do Banco Mundial (2019), a média salarial dos empregados pelo setor público brasileiro é 20% maior do que a do setor privado. Esse valor encontra-se na média do que é praticado por países com PIBs per capita próximos e pelo restante do mundo.

No entanto, quando quebramos a análise por entes da Federação, fica claro que essa média salarial geral próxima ao mercado se dá muito mais devido aos salários praticados pela esfera Municipal. Os salários deste ente são 2% menores, na média, do que os do mercado privado. Logo, por representar aproximadamente 55% do total de empregados do setor público, os municípios acabam puxando a média geral para baixo. Por outro lado, os empregados do Governo Federal recebem um salário em média 98% maior do que do setor privado, e os dos Estados, 40%.



Fonte: [Banco Mundial](#)

Breves Conclusões

Se em relação à quantidade de pessoal não foram encontrados indícios que pudessem indicar uma necessidade de mudança, não se pode dizer o mesmo da análise sobre salários. Como evidenciado, o Poder Judiciário, o Legislativo e o Executivo Federal contam com médias salariais bastante superiores aos dos demais níveis do serviço público. É claro que, em alguma medida, tais setores devem ter uma remuneração maior, dado que correspondem a atividades mais complexas. No entanto, existe uma significativa distorção, mesmo quando comparamos com os salários do mercado privado.

A Reforma Administrativa é uma oportunidade para refletirmos e decidirmos sobre qual país queremos ser. A breve avaliação feita demonstra que existem excessos localizados, mais em algumas áreas, do que em outras. Tais pontos devem ser então levados em consideração em qualquer proposta que traga impacto fiscal. Além disso, é preciso ir além dessa perspectiva. Como será foco de boa parte do conteúdo deste documento, muito da Reforma Administrativa trata de ganhos de eficiência. Sem conseguir utilizar melhor os recursos que temos, não iremos ter avanços concretos.

Se em relação à quantidade de pessoal não foram encontrados indícios que pudessem indicar uma necessidade de mudança, não se pode dizer o mesmo da análise sobre salários. Como evidenciado, o Poder Judiciário, o Legislativo e o Executivo Federal contam com médias salariais bastante superiores aos dos demais níveis do serviço público. É claro que, em alguma medida, tais setores devem ter uma remuneração maior, dado que correspondem a atividades mais complexas. No entanto, existe uma significativa distorção, mesmo quando comparamos com os salários do mercado privado.

A Reforma Administrativa é uma oportunidade para refletirmos e decidirmos sobre qual país queremos ser. A breve avaliação feita demonstra que existem excessos localizados, mais em algumas áreas, do que em outras. Tais pontos devem ser então levados em consideração em qualquer proposta que traga impacto fiscal. Além disso, é preciso ir além dessa perspectiva. Como será foco de boa parte do conteúdo deste documento, muito da Reforma Administrativa trata de ganhos de eficiência. Sem conseguir utilizar melhor os recursos que temos, não iremos ter avanços concretos. ■



3. APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS

Em sua 1ª Agenda Legislativa, a Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa organizou as propostas em 3 eixos que irão nortear a apresentação do documento.

1. REDUÇÃO DAS DISTORÇÕES: Eixo voltado à diminuição das disparidades de salários e benefícios entre setor público e privado. Visa também reduzir as distorções existentes dentro da própria administração pública, entre esferas e poderes.

2. MODERNIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO DE PESSOAS: Corresponde ao tratamento legal de temas relacionados aos principais processos da vida funcional do servidor público, como vínculos, carreiras, concursos públicos, avaliação de desempenho, regras de desligamento, dentre outros.

3. SEGURANÇA JURÍDICA: Tem o objetivo de desenvolver propostas que proporcionem um ambiente de maior segurança jurídica e proteção aos bons servidores, sem abrir possibilidades de práticas de má-fé.

Além desses, existe um 4º relacionado a propostas de melhoria da gestão organizacional, mas que não será foco no momento. Cada um dos eixos citado conta com uma visão de prioridades imediatas e de objetivos de médio prazo. Esses são compostos por:

A. PRIORIDADES IMEDIATAS:

1. Projetos já em tramitação: diversos temas relativos à Reforma Administrativa que já se encontram em debate no Congresso, muitas vezes com tramitação legal avançada. Partir do debate já ocorrido nesses textos pode trazer resultados mais rápidos;

2. Temas chave para avanços futuros: a implementação de algumas mudanças, que permitam o aumento da capacidade administrativa, precisa ser feita o mais breve possível. Assim, tais temas são tratados de forma prioritária;

3. Projetos enviados pelo Executivo: propostas apresentadas pelo Executivo Federal se tornam o centro da agenda política. No momento de lançamento desta Agenda, a PEC 32/2020 domina o debate. Desta forma, a discussão acerca deste conteúdo está contemplada;

B. OBJETIVOS DE MÉDIO PRAZO:

1. Temas de maior complexidade: existem debates que devem ser precedidos de alguns avanços anteriores, como sua própria previsão constitucional ou aprovação de outras propostas que garantam à administração pública uma maior capacidade. Dessa forma, serão tratadas pela Frente em futuras edições da Agenda Legislativa;

2. Propostas que dependem de envio pelo Poder Executivo: diversos temas relacionados à Reforma Administrativa, como o de carreiras, são de prerrogativa de apresentação pelo Executivo Federal. Portanto, requerem o envio das propostas para que a tramitação possa ser iniciada no Congresso.

Para as prioridades imediatas que envolvem emendas à PEC 32/2020 serão apresentados os textos legais. Para os objetivos de médio prazo, a Frente irá inicialmente produzir estudos e análises que subsidiem a elaboração posterior das proposições legislativas.

São as prioridades Imediatas e Objetivos de Médio Prazo de cada Eixo:

1. REDUÇÃO DAS DISTORÇÕES

A. Prioridades Imediatas:

- Vedação de benefícios pecuniários e não pecuniários que estejam em descompasso com a realidade brasileira;
- Regulamentação de um teto salarial que não dê brechas para remunerações indevidas, acima do previsto na Constituição;

B. Objetivos de Médio Prazo:

- Equalização de regras administrativas relacionadas a licenças e afastamentos;
- Apoio a discussões sobre revisão do modelo federativo e de governança salarial entre os Poderes;

2. MODERNIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO DE PESSOAS

A. Prioridades Imediatas:

- Modernização do modelo de vínculos;
- Criação de um marco legal de concursos públicos;
- Previsão do Órgão Central de Gestão de Pessoas.

B. Objetivos de Médio Prazo:

- Desenho de um modelo de alta direção;
- Novo modelo de carreiras;
- Instituição do Órgão Central;
- Gestão do desempenho.

3. SEGURANÇA PÚBLICA

A. Prioridades Imediatas:

- Atualização da Lei de Improbidade Administrativa.

B. Objetivos de Médio Prazo:

- Criação de um marco legal do sistema de controle.

Tendo em vista que os temas tratados na primeira fase da proposta de Reforma Administrativa apresentada pelo Governo superam esses eixos, a Frente também trouxe algumas propostas de aprimoramento para a PEC enviada. Essas contribuições serão apresentadas no item **“Demais propostas de Emendas à PEC 32/2020”**.



3.1 - REDUÇÃO DAS DISTORÇÕES: EMENDAS À PEC

3.1.1 - Vedação de Distorções Salariais

Contexto e Problema

Os direitos e deveres dos servidores públicos são estabelecidos por leis específicas, denominadas Estatuto do Servidor Público. O Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei 8112/1990) é a base a partir da qual se estabeleceram as legislações estaduais e municipais. A partir da análise dos estatutos dos servidores públicos é possível afirmar que estão previstos diversos benefícios exclusivos que muito diferem dos direitos estabelecidos na legislação que regulamenta as relações trabalhistas no setor privado.

Nos anos 90, as discussões sobre o serviço público na União levaram a alterações no Estatuto Federal e à consequente redução das distorções até então concedidas. Por ser a referência na matéria, alguns Estados seguiram a tendência e alteraram as suas legislações, vedando a concessão de alguns benefícios recebidos pelos servidores públicos. Em Minas Gerais, por exemplo, "a Emenda à Constituição do Estado nº 57, de 15 de julho de 2003 (EC 57/2003) deu fim às figuras dos adicionais por tempo de serviço (biênios, quinquênios e trintenários) e

também ao apostilamento, benefícios estes que independem de produtividade, resultados e eficiência" (ASSIS e TELES, 2009).

Parte dos Estados e Municípios, no entanto, não seguiu as medidas adotadas pelo Governo Federal. Se analisados estes entes, a realidade é que grande parte dos estatutos preveem diversas prerrogativas aos servidores públicos que diferem do estabelecido pela Lei 8112/1990 e, mais ainda, daquelas observadas no setor privado, mantendo os benefícios desproporcionais aos servidores públicos. Cabe destacar o agravamento da situação fiscal dos Estados nos últimos anos, o que evidencia ainda mais o comprometimento das receitas com despesas obrigatórias e a necessidade de se combater as distorções.

Importante ressaltar que essa análise não é homogênea entre os diferentes Poderes e carreiras que compõem o serviço público brasileiro e, portanto, deve considerar essas especificidades.

Os benefícios desproporcionais tendem

²Ponto trazido pela matéria do Jornal Estado de Minas
https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/07/13/interna_politica,667733/funccionarios-publicos-perderam-beneficios-nos-ultimos-anos.shtml

a ser mais significativos no comparativo com as carreiras do Judiciário, Legislativo e Ministério Público. Parte das distorções neles observadas são legitimadas por leis específicas, como a Lei Orgânica da Magistratura (LOMAN - Lei Complementar 35/1979), que versa sobre direitos das carreiras do Judiciário, e a Lei Orgânica do Ministério Público (8625/1993). A LOMAN, entre outros aspectos, dá abertura para que Tribunais de Justiça subnacional, ao definir seus regimentos internos, possam estabelecer benefícios próprios. No que diz respeito aos vencimentos, a Lei da Magistratura traz, inclusive, a palavra privilégio, o que evidencia os benefícios excessivos gozados por estas carreiras. Dentre os chamados “privilégios de vencimentos” estão ajuda de custo para transporte e mudança, salário-família, diárias, representação, gratificação pela prestação de serviço à Justiça Eleitoral e do Trabalho, gratificação adicional de 5% por quinquênio de serviço, gratificação de magistério e gratificação pelo exercício

em comarca de difícil provimento (TRETTEL, 2017).

Proposta do Governo

A proposta de PEC enviada pelo Governo estabelece no texto constitucional uma série de vedações cujo intuito é corrigir distorções remuneratórias no setor público. No entanto, essas alterações são aplicáveis apenas aos futuros servidores e empregados públicos. Exclui-se, assim, atuais servidores e atuais e futuros membros de Poder (como juízes, promotores, conselheiros de tribunal de contas, parlamentares). A tabela a seguir analisa o “impacto prático” das medidas inseridas na PEC. O impacto prático avalia se de fato a vedação proposta atua sobre os excessos mais presentes. Como apenas servidores e empregados públicos foram tratados, o impacto só foi considerado “alto” quando afetou esse grupo. Cabe já comentar que, para os servidores da União, a maior parte destes pontos já foram corrigidos em outras reformas nos anos 90.

Distorções Vedadas para Futuros Servidores - (inciso XXIII do Art. 37)	Impacto Prático da Medida	Maiores Excessos Encontrados
a) férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano;	BAIXO	Membros do Poder Judiciário e Ministério Público
b) adicionais referentes a tempo de serviço, independentemente da denominação adotada;	ALTO	Servidores de Estados e Municípios
c) aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos;	ALTO	Servidores de Estados e Municípios
d) licença-prêmio, licença-assiduidade ou outra licença decorrente exclusivamente de tempo de serviço, independentemente da denominação adotada, ressalvada, dentro dos limites da lei, licença para fins de capacitação;	ALTO	Servidores de Estados e Municípios
e) redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração, exceto se decorrente de limitação de saúde, conforme previsto em lei;	ALTO	Servidores de Estados e Municípios
f) aposentadoria compulsória como modalidade de punição;	BAIXO	Membros do Poder Judiciário e Ministério Público
g) adicional ou indenização por substituição, independentemente da denominação adotada, ressalvada a efetiva substituição de cargo em comissão, função de confiança e cargo de liderança e assessoramento;	ALTO	Servidores de Estados e Municípios
h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço;	ALTO	Servidores de Estados e Municípios

Distorções Vedadas para Futuros Servidores - (inciso XXIII do Art. 37)	Impacto Prático da Medida	Maiores Excessos Encontrados
i) parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e valores em lei, exceto para os empregados de empresas estatais, ou sem a caracterização de despesa diretamente decorrente do desempenho de atividades;	MÉDIO	Membros do Poder Judiciário e MP e Servidores de Estados e Municípios
j) a incorporação, total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento ao cargo efetivo ou emprego permanente.	ALTO	Servidores de Estados e Municípios

Principais Análises:

- Avalia-se que **todas as vedações propostas possuem o caráter assertivo de corrigir distorções** de regras de concessão de salários e benefícios da administração pública. Seu maior efeito prático (7 das 10 medidas) será para as gestões estaduais e municipais, administrações que ainda concentram a maior parte desses excessos;

- A criação de **parcelas indenizatórias desvinculada de lei é recorrente tanto para membros de Poderes quanto para servidores**, principalmente os de Estados e Municípios. Na esfera jurídica, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) pode criar e autorizar pedidos de tais rubricas, sem nenhuma interferência de outros Poderes. O mesmo pode ser feito no Poder Executivo, por atos de seu chefe. Como resultante, nos Governos Estaduais e Municipais, a concessão de tais verbas tem crescido bastante, sendo essa uma forma de possibilitar ganhos remuneratórios a despeito de limites impostos pela LRF. Embora tais problemas sejam nítidos, a medida, da forma como está proposta, terá pouca utilidade. Além de não alcançar membros de Poder, ela valerá apenas para futuros

³Não se pode também generalizar a situação de Estados e Municípios em relação a tais distorções. Muitas dessas administrações realizaram reformas abrangentes que corrigiram esses elementos nos anos 90 e 2000.

⁴Segundo dados do FINBRA, entre 2009 e 2018 ocorreu um aumento de 180% do total despendido com verbas de caráter indenizatório nos governos estaduais.

servidores. Ou seja, para a grande massa salarial atual, essa prática continuará possível.

- Duas das vedações previstas, **férias com mais de 30 dias e aposentadoria compulsória como punição, são questões quase que exclusivas de ocorrência para membros do Poder Judiciário**. Inclusive, ambos os pontos se encontram previstos na Lei Orgânica da Magistratura (LC 35/1979). Assim, salvo alteração na Constituição, só podem ser transformados por iniciativa do próprio Poder Judiciário.

Propostas:

Clique aqui para acessar o texto das Emendas Constitucionais referentes ao tema

As emendas apresentadas pela Frente em relação ao tema visam aumentar a abrangência da proposta enviada pelo Governo em dois sentidos:

- **Extensão para servidores atuais e membros de poder atuais e futuros:** dado o contexto apontado a Frente propõe que as vedações trazidas na proposta da PEC 32/2020 compreendam, além do servidores futuros, servidores atuais e membros de poder (atuais e futuros).
- **Inclusão de distorções não previstas na proposta:** existem outras medidas que não constam na proposta enviada mas que possuem impactos positivos para diminuição de disparidades. Na sequência são listadas as propostas de vedação de distorções presentes no setor público:
 - Estabelecimento da prerrogativa de concessão de abono permanência passa a ser da administração pública, mediante a avaliação de desempenho dos profissionais que estejam com possibilidade de se aposentar.
 - Impedimento de concessão de novas aposentadorias vitalícias para servidores públicos e membros de Poder;
 - Vedação de concessão de licença remunerada para servidores públicos que se candidatem. Não afeta o direito a licença. Logo o servidor poderá se candidatar, mas não receberá remuneração para afastar-se durante este período.

Ressalta-se que, embora as emendas propostas representem o posicionamento da Frente, nem todas foram apoiadas por todos os parlamentares que a compõem.

⁵Ponto trazido pela matéria da Folha de S.Paulo: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/salarios-vitalicios-ainda-beneficiam-judiciario-e-cargos-no-estados.shtml>

3.1 - REDUÇÃO DAS DISTORÇÕES: EMENDAS À PEC

3.1.2 - Regulamentação do Teto Salarial

Contexto e Problema

O inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece o teto remuneratório dos servidores públicos e institui duas espécies de teto: geral e específico. O primeiro é o salário dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, que deverá ser observado como teto da administração pública como um todo e também da esfera federal. Por sua vez, os tetos específicos ou subtetos, variam de acordo com o ente federado e os Poderes.

Apesar da vedação constitucional, no entanto, é muito comum identificar servidores cujas remunerações extrapolam, e muito, os limites estabelecidos. Os pagamentos de verbas indenizatórias, por exemplo, fazem parte dos benefícios tidos como extra regulamentares, uma vez que a sua concessão pode extrapolar os valores estabelecidos na Constituição. Estas parcelas não são consideradas remuneração permanente e há o entendimento de que não deveriam ser contabilizadas no teto. Apesar de serem instituídos enquanto indenizatórios, tais pagamentos assumem caráter de remuneração ao não se estabelecer

a exigência da comprovação das despesas que se pretende cobrir. Um exemplo são os auxílios para compra de livro, cujo pagamento independe da realização da despesa por parte dos beneficiários.

É comum encontrar casos de desembargadores e juízes com remuneração superior a R\$100.000,00 mensais, valor bem superior ao teto. Em Dezembro de 2019, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) gastou R\$ 4,7 milhões com os salários de 48 desembargadores e seus 11 substitutos. Embora a remuneração mensal dos desembargadores seja de R\$ 35,4 mil, a média líquida recebida por eles foi de R\$ 80 mil. Houve o caso de um desembargador que chegou a receber R\$ 295 mil.

Recentemente a Folha de São Paulo apurou que quase um quarto dos mais de 817.000 magistrados analisados em uma pesquisa registra ganhos mensais entre R\$50.000 e R\$100.000. Há ainda, dentre os beneficiários analisados, servidores que ganharam cifras superiores a R\$500.000 em alguns meses. A análise do valor médio

⁶Ponto trazido pela matéria do Correio Braziliense
https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/01/14/interna_politica,820248/tjdft-gastou-r-4-7-mi-com-supersalarios-de-desembargadores.shtml

⁷Ponto trazido pela matéria da Folha de São Paulo
<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/10/fora-da-reforma-administrativa-juizes-tem-36-da-remuneracao-em-extras-salariais.shtml>

do contracheque por tribunal permite inferir que 11 cortes do país pagaram, em média, valor superior a R\$ 50.000 por contracheque, bem acima do valor estabelecido no teto constitucional.

Estados, Municípios e Governo Federal gastam rotineiramente cifras absurdas com o pagamento de servidores que recebem acima do teto constitucional, o que agrava ainda mais a situação fiscal que já é crítica. Estimativas apontam que a regulamentação desta matéria traria uma economia na casa dos R\$ 10 bilhões por ano.

Proposta

Status: PL 6726/2016 já aprovado no Senado, aguardando apreciação da Câmara dos Deputados. Sugestões de melhoria serão apresentadas ao relator.

Em 2016 foi formada no Congresso a Comissão Especial do Extrateto com a finalidade de analisar a efetividade do limite remuneratório imposto pelo teto constitucional aos agentes públicos e vedar a vinculação remuneratória automática entre subsídios. Destas discussões originou-se o [Projeto de Lei 676/2016](#), de autoria do Senado

Federal, que objetiva regulamentar o limite remuneratório de que trata a Constituição Federal.

O Projeto foi aprovado em plenário e seguiu para a Câmara dos Deputados. Neste caso tramitou em comissão temporária, na qual foi publicado um [parecer em 2018](#), que não chegou a ser votado. Importante destacar que ocorreu uma mudança de estratégia legal no dispositivo em discussão pelos deputados. Em seu parecer, o relator preferiu listar exaustivamente as parcelas de natureza indenizatória que poderiam ultrapassar o valor do teto. No Senado, a concepção foi mais aberta. O projeto aprovado nesta Casa definiu três critérios para identificação de quais seriam as parcelas indenizatórias que poderiam estar acima do teto. Assim, caberia a administração pública interpretar no dia-a-dia se a parcela em questão se enquadraria ou não em tais hipóteses.

Neste contexto a Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa iniciou então um trabalho de revisão do texto em sua versão mais atual, dada pelo [último parecer](#) proferido pelo relator, deputado Rubens Bueno (CIDADANIA - PR). Tal ação resultou em propostas de acréscimo e mudanças neste projeto, que serão apresentadas ao relator da matéria. Os principais ganhos pretendidos são descritos na sequência:

⁸Ponto trazido pela matéria do jornal O tempo <https://www.otempo.com.br/politica/supersalarios-custam-r-10-bilhoes-1.1234560>

- **Definição da incidência da lei e ampliação da abrangência:** a proposta elaborada prevê melhor definição do âmbito de incidência do presente projeto de lei. A redação sugerida não deixa dúvida quanto à abrangência da lei, abarcando todos os poderes da República, inclusive órgãos autônomos, em todos os níveis federativos. Além de reiterar os limites remuneratórios já previstos no artigo 37 da Constituição Federal, a Proposta de Substitutivo consolida, em lei, entendimentos pacificados pelo Supremo Tribunal Federal, tais como (i) retomada da regulamentação de subtetos para cada ente e poder (ii) a impossibilidade de acumulação de duas remunerações ou duas aposentadorias, cada qual com seu próprio limite remuneratório, nos casos de acumulação de cargos autorizada pela Constituição. Também está prevista no texto a (iii) a incidência de um limite remuneratório unificado nos casos de cumulação de remuneração ou proventos de aposentadoria com pensão.

- **Caracterização das verbas indenizatórias:** estabelece também as características das verbas indenizatórias, dirimindo potenciais conflitos quanto à natureza de verbas não previstas expressamente em seu texto ou criadas posteriormente, nos seguintes termos: (i) deixa claro que a nomenclatura utilizada pela lei ou regulamento é irrelevante para aferir a natureza da verba; (ii) exige que as verbas indenizatórias só possam ser recebidas pelo agente público se houver comprovação da ocorrência do fato justificador com atenção especial ao auxílio moradia; (iii) estabelece um limite mensal total para o agente público, aposentado e pensionista receber verbas indenizatórias.

- **Definição das exceções:** dentre as principais inovações da proposta de substitutivo está a previsão das verbas de caráter indenizatório que não estão sujeitas aos limites remuneratórios. Ao estabelecer objetivamente quais são as exceções, que se enquadram nesta categoria, dificulta-se a criação ou a utilização de benefícios para fins que não sejam os estabelecidos na Lei.

- **Regras temporais e de atualização:** estabelece regras temporais e de atualização monetária para o pagamento de verbas indenizatórias atrasadas, bem como a maneira como o agente público, aposentado ou pensionista deverá restituir verbas pagas em desconformidade com a lei. Também, buscando evitar enriquecimento ilícito dos agentes públicos, a Proposta de

Substitutivo cria obrigação complementar à prevista na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) para que os agentes públicos, aposentados e pensionistas apresentem anualmente, ou sempre que houver necessidade, declaração quanto à cumulação de cargos, aposentadorias ou pensões. Já o art. 11 trata do teto remuneratório quanto aos agentes públicos cedidos ou requisitados de empresas públicas e sociedades de economia mista que não recebem recursos públicos para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio.

- **Transparência:** por fim, busca dar maior transparência aos pagamentos remuneratórios da Administração Pública ao determinar a criação de um sistema integrado de dados relativos a todos os valores pagos aos agentes públicos, aposentados e pensionistas. Como forma de incentivar todos os entes federativos a cooperarem nesta transparência e a cumprirem suas disposições, a Proposta de Substitutivo veda que a União realize transferências voluntárias de recursos do Tesouro aos entes que não cumpram prazos ou deixem de atualizar o sistema integrado de dados, bem como deixem de seguir os limites remuneratórios aqui estabelecidos

Contribuiu com esse posicionamento o trabalho de suporte feito pela Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), grupo que reúne alguns dos principais juristas especializados em direito administrativo do país.

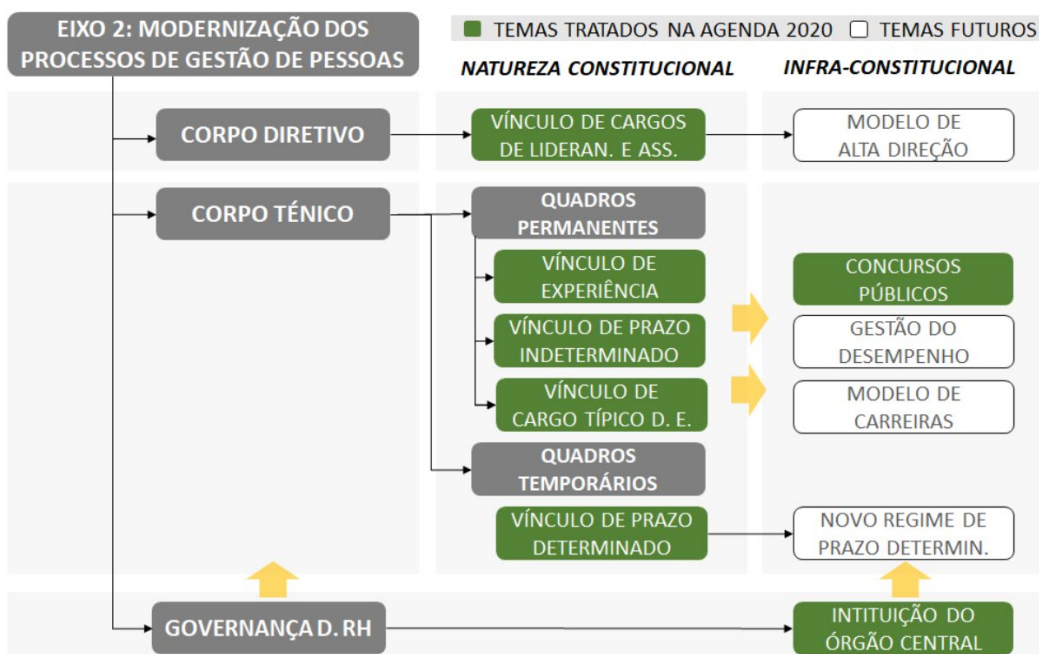


3.2 - MODERNIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO DE PESSOAS

O envio da primeira fase da proposta de Reforma Administrativa feita pelo Poder Executivo naturalmente trouxe parte importante do debate para o conteúdo apresentado. A Frente Parlamentar irá tratar de tais pontos, trazendo suas contribuições para aprimoramento do texto. Além disso, dentro da estratégia de priorizar projetos em tramitação nos quais o Congresso já possui um acúmulo no debate, a Frente irá apresentar uma proposta legal para aprimoramento dos concursos

públicos. Por fim, outra iniciativa é a de proposição do órgão central de política de pessoal. O conteúdo relativo a essa proposta será sugerido ao executivo federal, dado que sua apresentação é de prerrogativa legal deste poder.

A imagem a seguir apresenta os temas que são trabalhados nesta agenda. Além disso, indica também temas que não serão agora discutidos, mas serão foco de trabalho futuro.



MODERNIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO DE PESSOAS: EMENDAS À PEC

3.3.1 - Cargos Típicos de Estado e Cargos de Vínculo Indeterminado

Contexto e Problema

Iniciando a discussão pelo que é o cerne do texto apresentado pelo Governo, a proposta de quebra do vínculo permanente e restrição da estabilidade, uma contemporização de como tem se dado este debate internacionalmente se faz necessária. Dentro de um contexto maior de reformas inspiradas pelo ideário da New Public Management (NPM), as citadas medidas de flexibilização do emprego público ocorridas em países da OCDE compartilham mais o objetivo do que conteúdo em si. A questão da estabilidade, por exemplo, não foi o debate central em todos locais. Como exemplo, notadamente essa prerrogativa passou a ser restringida para apenas algumas categorias na Nova Zelândia, Itália, Suécia e Suíça (OCDE, 2004; BOSSAERT, 2005). Mais recentemente, em 2008, Portugal realizou mudanças bastante próximas às pretendidas pela proposta do Executivo Federal

brasileiro. No país europeu foi definido que se manteria o vínculo de "nomeação", correspondente ao nosso estável, apenas para categorias de representação externa, justiça e segurança (NUNES, 2009). Por outro lado, Estado Unidos, Canadá, França, Alemanha e Finlândia mantiveram a estabilidade para sua força de trabalho permanente (OCDE, 2004; BOSSAERT, 2005). Isso também não quer dizer que em tais lugares não ocorreram mudanças que trouxessem mais flexibilidade. Na França, por exemplo, [a Reforma aprovada em 2019](#) estendeu bastante as hipóteses de utilização de temporários e instituiu a possibilidade de desligamento por automação ou robotização da função. Já nos Estados Unidos, embora não haja nenhuma ampla reforma recente, a [extensão do limite](#) de contratos de temporários vem sendo discutida, bem como propostas que visem simplificar o desligamento de efetivos em torno do [Merit Act](#).

Sobre a perspectiva internacional, de fato o que se repara é que, independente de estabilidade ou não, existe uma regulamentação sobre o desligamento de desempenho, algo que ainda hoje não se faz presente no Brasil. Embora, neste caso, também deva ser feita a ressalva que não se encontrou nenhum país com números significativos de demissões relativas a tal processo (Anexo IV). Deste breve relato, o que fica mais claro é que a busca por um emprego público

mais flexível se dá por uma construção muito particular de cada país. Ao contrário da discussão sobre modelo de alta direção, melhoria de concursos e governança de RH, não existe para este tema uma grande unicidade de medidas adotadas. Regras de vínculos, prerrogativa de estabilidade, hipóteses de desligamento, ampliação da força de trabalho temporária, são todos temas que fazem parte de um debate bastante amplo.

Análise da PEC do Governo

COMO O TEMA É TRATADO NA CONSTITUIÇÃO

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

.....

Art. 41. **São estáveis** após três anos de efetivo exercício **os servidores** nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público

.....

PEC 32/2020

“Art. 39-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico de pessoal, que compreenderá:

I - vínculo de experiência, como etapa de concurso público;

II - vínculo por prazo determinado;

III - cargo com vínculo por prazo indeterminado;

IV - cargo típico de Estado; e

V - cargo de liderança e assessoramento

§ 1º Os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal.

.....

“Art. 41. **Adquire a estabilidade** o servidor que, após o término do vínculo de experiência, permanecer por um ano em **efetivo exercício em cargo típico de Estado**, com desempenho satisfatório, na forma da lei.

.....

“Art. 41-A. A lei disporá sobre:

I - a gestão de desempenho; e

II - as condições de perda, no decorrer de todo o período de atividade, dos vínculos e dos cargos previstos:

a) no art. 39-A, caput, incisos I a III; e

b) no art. 39-A, caput, inciso IV, a enquanto o servidor não houver adquirido estabilidade

.....

“Parágrafo único. É **vedado o desligamento** dos servidores de que trata o art. 39-A, caput, incisos I a IV, **por motivação político partidária**.

.....

“Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público investido em cargo típico de Estado.

Resumo das Propostas

- **Separação dos atuais servidores efetivos em dois tipos de vínculos:** na PEC enviada pelo Governo são previstos dois vínculos destinados aos profissionais do quadro permanente. São eles o de cargos típicos do Estado e o de cargos com vínculo por tempo indeterminado. O termo “típicos” remete a carreiras relacionadas a atividades exclusivas do Poder Público, como fiscalização, segurança e defesa, regulação, dentre outros. Contudo, o texto não estabelece quais seriam exatamente essas posições, optando pela previsão de uma lei complementar que defina tais critérios. Na apresentação de lançamento da PEC, os comentários feitos por representantes do Governo indicaram esse tipo de vínculo em torno de 20% dos efetivos atuais. O restante (80%) seria ocupado pelos membros de cargo com vínculo por prazo indeterminado;

- **Prerrogativa da estabilidade é mantida apenas para o vínculo de cargo típico de Estado:** a divisão entre as carreiras típicas e as por prazo indeterminado tem o intuito de criar um recorte que permita a definição de regras distintas para cada um destes grupos. A questão mais emblemática da diferenciação entre estes vínculos se dá sobre a prerrogativa da estabilidade. Além de ajustes menores, a nova redação proposta para o Art. 41. basicamente aponta que a estabilidade e suas condições de perda, antes previstas para todos os servidores, serão agora restritas para servidores em vínculo de cargo típico. Os de cargo com vínculo por tempo indeterminado não são declarados estáveis. Os critérios relativos à perda do vínculo para estes quadros serão definidos por Lei própria de cada ente, como previsto no Art. 41-A. O quadro abaixo compara essas características e demais relativas às duas propostas de vínculos:

	Proposta: Cargo Típico de Estado	Proposta: Cargo Típico de Estado	Proposta: Cargo com Vínculo por Prazo Indeterminado
Quem são	Atuais servidores públicos, aprovados em concursos públicos do Regime Jurídico único (RJU) cujo o vínculo é regulamentado na Lei 8.112/90	Futuros membros de carreiras associados a atividades típicas (segurança, regulação, fiscalização) - critérios para o cargo ser típico serão definidos em LC (§ 1º do art. 39-A)	Demais futuros membros de carreiras responsáveis por serviços perenes do Estado que não são típicos.

	Proposta: Cargo Típico de Estado	Proposta: Cargo Típico de Estado	Proposta: Cargo com Vínculo por Prazo Indeterminado
Qtd. Estimada Executivo Federal	83,5% da Força de Trabalho atual. (aproximadamente 503 mil)	Corresponderia entre 10% á 20% dos efetivos atuais, em estimativas citadas pelo governo.	Corresponderia aos demais efetivos não membros de carreiras típicas
Ingresso	Após concurso, ingressa no estágio probatório que dura 3 anos. Ao final deste período faz uma avaliação especial de desempenho	Após concurso, ingressa no vínculo de experiência que dura no mínimo 2 anos. Precisa estar entre a porcentagem definida de melhor desempenho ao final este período	Após concurso, ingressa no vínculo de experiência que dura no mínimo 1 ano. Precisa estar entre a porcentagem definida de melhor desempenho ao final este período
Acesso a Estabilidade	Após 3 anos de probatório e avaliação por comissão especial realizada, como previsto da no caput do art. 41. e em seu § 4º	Após 1 ano de ingresso no Vínculo de Cargo Típico de Estado, como previsto da proposta do caput do art. 41.	Não possui
Hipótese de Perda do Cargo	Hipóteses previstas nos incisos do art. 41: I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.	Hipóteses previstas nos incisos do art. 41: I - em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; III - mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa.	Regulamentado por lei própria de cada Ente (alínea "a", inciso II, art. 41-A) Vedado desligamento por questão política-partidária (Parágrafo Único do art. 41-A).
Caso de Extinção, Descontinuidade, Obsolescência	Em caso de extinção e desnecessidade mantém salário até seu aproveitamento - na prática, previsão de remanejamento (§3º do art. 41. foi mantida)	Em caso de extinção e desnecessidade mantém salário até seu aproveitamento - na prática, previsão de remanejamento (a redação do §3º do art. 41. foi mantida)	Não previsto na Constituição. Poderá ser regulamentado na Lei prevista na alínea "a", inciso II, art. 41-A

⁹Ainda hoje existe um resquício de servidores cobertos pelo RJU que foram efetivados após a Constituição de 88 e estavam em vínculo precários, e que não necessariamente haviam ingressado por concursos. Não foi possível estimar essa quantidade

¹⁰Segundo dados do Painel Estatístico de Pessoal (PEP) do governo federal: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/servidores/painel-estatistico-de-pessoal> Não conta os membros do grupo Direção Assessoramento (DAS) membros do RJU, mas não estáveis.

Principais Análises

- **A PEC traz debates importantes para a modernização da administração pública:** como apontado, a flexibilização das regras de emprego no setor público é uma tendência observada mundialmente. Além disso, tal ponto se faz extremamente necessário na rígida administração pública brasileira. Embora a questão de vínculos não cumpra toda essa agenda, que notadamente precisa ser também tratada pela dimensão de carreiras, ela inicia essa discussão. Nesse sentido, a proposta serve para que se chegue a conclusões sobre temas que há muito rondam o debate público sobre a Reforma Administrativa. O país precisa definir seu posicionamento em relação a questões como prerrogativa da estabilidade, possibilidades de desligamento, possível distinção entre carreiras típicas e não típicas. A consolidação do entendimento sobre esses temas, a ser feita pelo Congresso, será a base para avanços posteriores em matérias infraconstitucionais.

Nesse sentido, em um primeiro momento as propostas da Frente serão direcionadas a trazer melhorias para o texto apresentado. Esses são apresentados na sequência. O posicionamento perante a outros temas, como estabilidade e divisão de vínculos, será buscado no amadurecimento do debate nas Casas.

- **É necessário assegurar que a maior flexibilidade no tratamento dos cargos de vínculo por tempo indeterminado, embora necessária, não traga riscos para a consolidação de um corpo técnico permanente e autônomo, principalmente em Estados e Municípios.**

Primeiramente, é necessário considerar alguns aspectos positivos da proposta de novo vínculo de cargo por tempo indeterminado. Na texto enviado pelo Governo, é previsto:

- Seleção universal via concurso público como regra para acesso, como assegurado no inciso II-A do art. 37.

- Impossibilidade de demissão por motivação político-partidária, Parágrafo Único do art. 41-A.

- A utilização do termo "tempo indeterminado" no nome do vínculo, o que impede a definição de um prazo limite para este regime quando vier a ser regulado.

Já a fragilidade do texto apresentado, trata-se de que o vínculo de cargo por prazo indeterminado terá uma regulamentação com uma flexibilidade excessiva, o que traz alguns riscos. Em resumo, todo seu regramento, inclusive hipóteses de desligamento, será feito por leis próprias de cada Ente (caput do art. 39-A. e inciso II do art. 41 -A.) tendo poucas diretrizes constitucionais. Neste contexto, importante entender os riscos que a proposta reapresenta, principalmente para Governos Estaduais e Municipais. Como discutido, muitas dessas administrações, até o momento, não concluíram a agenda constitucional de criação de um corpo técnico permanente e selecionado por mérito. É comum ainda encontrar vínculos de contratos informais, sendo utilizados como meio de extensão da patronagem e clientelismo. Dessa forma, a flexibilidade aberta pela falta de diretrizes constitucionais pode ser um convite para a manutenção e aumento de tais práticas, dado que o vínculo por tempo indeterminado certamente será a maior fatia da Força de Trabalho.

Enquanto exemplo que espelha essa situação, uma gestão municipal poderá, com aprovação na Câmara Municipal, regulamentar que profissionais de vínculo por prazo indeterminado serão desligados, caso seu órgão de origem seja extinto (downsizing). Na prática isso dará imenso poder ao prefeito e seu corpo diretivo, pois facilmente um critério político poderá ser revestido por justificativas técnicas.

- **O desligamento por desempenho poderá ser ainda mais difícil de ser plenamente regulamentado:** embora o Anexo IV mostre que o desligamento por desempenho seja pouco frequente em países com administração pública mais moderna que a brasileira, precisamos caminhar para a regulamentação deste importante dispositivo, e o texto proposto pela PEC 32/2020 pode dificultar esta regulamentação. Desde a [EMC nº19/98](#), era prevista uma Lei Complementar no inciso III do art. 41 que cumprisse esse papel. Ainda que não tenha sido regulamentada, seja por propostas do Executivo ([PLP 248/1998](#)) ou do Poder Legislativo (PLS 116/2017), tal LC trará um marco legal para toda a administração pública. Com a nova redação proposta pela PEC, cada esfera e Poder deverá ter suas próprias leis regulamentando o desligamento. Some-se a isso o fato de que serão necessárias não apenas uma, mas agora duas leis. Uma especificamente sobre o desligamento de cargos típicos de estado, previstos na nova proposta de redação do inciso

III do art. 41. Outra, no âmbito da regulamentação dos cargos de vínculo por tempo indeterminado. Por mais que seja possível argumentar que com essa separação será mais fácil aprovar tais medidas para a administração Federal, cabe apontar que apenas 10,4% do total de funcionários públicos do Brasil encontra-se nesta esfera. No extremo oposto, a maior parte dos quadros (57,3%) se encontra nas administrações Municipais. A regulamentação do desligamento por desempenho destes dependerá de cada uma das 5.568 Prefeituras e Câmaras Municipais. Por último, enquanto ressalva, considera-se que a retirada do termo “procedimento” do inciso III do art. 41. é um importante avanço. Tal palavra trazia a necessidade de um processo de desligamento bastante detalhado e engessado, o que dificultaria a criação de um marco geral.

Propostas

[Clique aqui para acessar o texto da Emenda Constitucional referente ao tema](#)

As emendas apresentadas pela Frente em relação ao tema visam corrigir os dois principais pontos apresentados como fragilidades na PEC enviada pelo Governo. Seus conteúdos podem ser resumidos nos seguintes itens:

- **Estabelecer que a regulamentação do desligamento de cargo com Vínculo por Prazo Indeterminado seja por Lei Complementar.** No texto do Governo está previsto que a regulamentação seja feita por cada ente. Por entender que essa flexibilidade pode fragilizar a administração pública, propõem-se que haja uma lei geral para todos.
- **Estabelecer que a regulamentação da perda do cargo por desempenho de Cargo Típico de Estado seja feita por Lei Complementar.** No texto do Governo está previsto que a regulamentação seja feita por cada ente. Por entender que isso dificulta a implementação desse processo, trazendo também uma flexibilidade que pode fragilizar tal vínculo, propõem-se que haja uma lei geral para todos.

Ressalta-se que, embora as emendas propostas representem o posicionamento da Frente, nem todas foram apoiadas por todos os parlamentares que a compõem.

¹¹Segundo Atlas do Estado Brasileiro (IPEA, 2017)

3.2.2 - Vínculo de Cargo de Liderança (atuais Cargos Comissionados)

Contexto

Ao contrário dos cargos efetivos, não existem critérios objetivos estabelecidos para a ocupação dos cargos comissionados de livre nomeação e exoneração. Considerando-se a estrutura de pessoal da Administração Pública no Brasil, pode-se tipificar os cargos em comissão como de duas naturezas: direção e assessoramento. A ocupação destes cargos obedece, atualmente, a critérios discricionários. Em muitos casos, a lógica das indicações e de nomeação de grupos de interesse, que sustentam bases eleitorais e de apoio aos governantes, infelizmente ainda persiste. Embora a discricionariedade na nomeação e exoneração destes profissionais garanta uma certa flexibilidade e autonomia para a definição de chefias e assessores, a ausência de critérios objetivos de seleção pode ocasionar a formação de uma força de trabalho mal qualificada e com baixo nível de orientação aos princípios da Administração Pública.

Outra questão referente à excessiva discricionariedade na seleção dos comissionados diz respeito à continuidade das Políticas Públicas, uma vez que em mudanças de governo há uma tendência de exoneração dos

indicados pelo anterior e nomeação de novos indicados. Assim, agendas relevantes podem ficar comprometidas, uma vez que mudam-se as chefias responsáveis pela sua execução e com elas diretrizes e prioridades, o que torna muito comum a descontinuidade de ações em cada novo ciclo político.

Uma especificidade do cenário brasileiro diz respeito à classificação de parte das vagas de livre nomeação e exoneração como exclusivas para ocupação de servidores efetivos. Embora esta seja uma tentativa que tenta conferir certa racionalidade à seleção dos ocupantes destes cargos, a observação da trajetória nos permite concluir que é pouco eficaz. Ainda que efetivos, são selecionados os profissionais mais alinhados às diretrizes e valores dos governos em voga, sem que sejam considerados, por exemplo, experiência e perfil. Esses profissionais acabam sendo exonerados das posições de chefia ao final dos ciclos de Governo, da mesma forma que ocorre com aqueles oriundos do mercado.

Além destes aspectos, o Brasil tem enfrentado nos últimos anos um desafio central de liderança, que inclui em seu arcabouço melhorar a capacidade, inovação e produtividade do serviço

público. Resolver essas questões exige repensar quais são as habilidades e competências esperadas para os ocupantes dos cargos mais elevados que, muito provavelmente, exercerão o papel de indutores desta transformação. Selecionar líderes qualificados, cujas competências são aderentes às necessidades da Administração Pública, e remunerá-los adequadamente, são importantes passos na direção de um

Governo mais inovador e com serviços de melhor qualidade (OECD, 2019).

Por fim, é importante considerar que, desde 2019, existem significativas experiências, no âmbito Estadual, de criação de um processo de pré-seleção para tais cargos. Essa experiência será melhor descrita em uma seção específica, na sequência.

Benchmarking Internacional

Ver Tabela I do Anexo.

Para entendimento dos principais desafios que o Brasil possui no tema, foi realizado um benchmarking internacional, mostrando a situação de alguns países de referência. Analisou-se como a questão de cargos de livre nomeação é tratada e se existe algum modelo especial de seleção para as posições mais altas (modelo de alta direção). De forma resumida, as principais conclusões referentes à Tabela I do Anexo encontram-se a seguir:

Quantitativo de cargos de livre nomeação: o comparativo do Brasil com os países utilizados na pesquisa permite, em um primeiro momento, identificar que nosso país é o que dispõe do maior número de cargos

de livre nomeação. Em Portugal, há em torno de 1.500 cargos de livre nomeação e exoneração, enquanto no Reino Unido este valor é mais próximo a 2.000. Já no Governo dos Estados Unidos, o presidente nomeia 2.400 servidores, sendo que cerca de 60% das nomeações estão sujeitas à aprovação do Congresso ou do Órgão Central de Gestão de Pessoas. No Chile, são 753 os cargos disponíveis para nomeação pelo chefe do executivo; na França, este número varia entre 400 e 700; e no Canadá, é equivalente a cerca de 1.200 cargos (metade desses postos é submetida à processo de seleção). No Brasil, as nomeações giram em torno de 12.000, valor bem superior ao observado nos países analisados, ainda se guardadas as proporções territoriais e populacionais.

Níveis para os quais a nomeação

ocorre: a discussão também varia em relação aos postos para os quais se destinam os cargos comissionados. Em Portugal e no Chile, a livre nomeação corresponde aos titulares das pastas e aos assessores dos gabinetes. No Reino Unido e Canadá, a ocupação sem seleção é restrita aos cargos de titulares de órgãos, conselheiros e algumas posições de controle. Em ambos, existe até mesmo um processo de “public appointments” que visa reduzir a livre nomeação mesmo para os postos em que isso é permitido. Nos Estados Unidos, o presidente indica os titulares de pastas do board de governo, o corpo de staff da Casa Branca e 10% do total de posições de alta direção. Os nomeados para titulares de órgãos da administração indireta precisam ser validados pelo Senado. Já no Brasil, a livre indicação é bem mais ampla, uma vez que os comissionados podem ocupar, além da posição de titulares, cargos de segundo, terceiro e quarto escalões, a depender do organograma da pasta. Além disso, também são livres nomeados os assessores de órgãos não ligados à coordenação política e de fora do gabinete do titular. Por fim, mesmo a existência de algum processo de seleção para o dirigente nomeado da pasta não garante que as posições abaixo deste também sejam via processo seletivo. É o caso das agências reguladoras, na qual o nome

indicado pelo presidente precisa ser aprovado pelo Congresso, contudo as posições-chave abaixo da diretoria podem ser livre nomeadas.

Modelo de seleção: chama atenção o fato de o Brasil ser o único país da análise que não dispõe de um modelo de seleção de cargos de alta direção. E também é o único que utiliza a indicação (e não um processo seletivo) para cargos em comissão de posições mais elevadas. Isso significa que, ao contrário do Brasil, nos demais países, além da maior parte do organograma ser preenchido por processo seletivo, existe um processo especial para posições de mais alto escalão. Neste modelo, a seleção geralmente é realizada por um órgão central independente e com elevado grau de transparência, o que evita a utilização de práticas clientelistas e patrimonialistas para a nomeação destes profissionais. Uma das referências na América Latina deste modelo é o Chile, que desde o início dos 2000 tem um modelo que vêm sendo sucessivamente aperfeiçoado. No âmbito local, mais recentemente também há experiências no Peru e na Argentina.

Experiências dos Estados Brasileiros

A partir de 2019 governos de estados como Minas Gerais, São Paulo, Ceará, Rio Grande do Sul, Paraná, Sergipe e

Pernambuco conduziram processos seletivos para cargos de chefia realizados em parceria com uma Aliança de instituições do terceiro setor (Fundação Lemann, República.org, Instituto Humanize e Fundação Brava). Já foram realizados mais de

50 processos seletivos e preenchidas mais de 724 vagas, entre processos conduzidos com apoio do terceiro setor e realizados diretamente pelos governos. Das vagas ofertadas 94% foram preenchidas, o que representa o sucesso da iniciativa.

Cabe destacar os seguintes pontos referentes a cada estado:

Ceará: No Ceará a seleção combinou competências técnicas e de gestão com alinhamento com os objetivos do Governo. O processo foi conduzido por uma equipe multidisciplinar, liderada pela Casa Civil e teve como objetivo selecionar 16 diretores regionais de saúde;

Minas Gerais: Em Minas Gerais, o desafio estava relacionado à escala das seleções. Foram realizados, em um primeiro momento, 27 processos para 129 vagas diversas. A execução ficou a cargo da Secretaria de Planejamento e Gestão e a maior parte dos selecionados eram servidores do Estado. Atualmente o Estado desenvolveu uma plataforma própria de seleção e internalizou a condução dos processos seletivos;

Rio Grande do Sul: No Rio Grande do Sul foram selecionados profissionais para a área central de Gestão de Pessoas, bem como para as regionais de Planejamento e Educação. 100% dos selecionados foram nomeados para as vagas e houve apropriação metodológica pelo governo, que já realizou processos seletivos sem o apoio do terceiro setor;

São Paulo: São Paulo realizou seleções para as Secretarias de Educação, Desenvolvimento Econômico e para o Detran;

Sergipe: Sergipe foi o único estado a implementar sozinho um processo seletivo de cargos comissionados. Foram realizados processos para Diretores de Escola e Coordenadores Regionais de Ensino;

Paraná: No Paraná, o processo foi conduzido exclusivamente por parceiro externo. Foram selecionados profissionais para 33 vagas referentes ao cargo de liderança regional na Secretaria de Educação;

Pernambuco: Pernambuco é o único Estado que possui uma lei que obriga a ocupação por processo seletivo para as regionais de Educação e Saúde. Já foram realizadas mais de 3 seleções na Secretaria de Educação.

O aprendizado advindo de tais experiências é uma base fundamental para o desenvolvimento de uma proposta de modernização de posições comissionadas do Estado brasileiro. Para suporte a estes trabalho, a própria Aliança composta pelas instituições do terceiro setor realizou uma série de estudos e avaliações que também podem contribuir com tal propósito. Além disso, na Coalizão, movimento que reúne os principais especialistas e atores do debate de administração pública no Brasil, foi criado um recente grupo de trabalho para elaboração de propostas no tema.

Análise da Proposta do Governo

COMO O TEMA É TRATADO NA CONSTITUIÇÃO

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

PEC 32/2020

Art. 37.....

V - os cargos de liderança e assessoramento serão destinados às atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas

.....

§ 18. Ato do Chefe de cada Poder disporá sobre os critérios mínimos de **acesso aos cargos de liderança e assessoramento** a que se refere o inciso V do caput e sobre a sua exoneração.

.....

Art. 39. Lei complementar federal disporá sobre normas gerais de:

.....

III - **ocupação** de cargos de liderança e assessoramento;

.....

§ 1º-C O disposto no caput **não se aplica aos membros de instituições e carreiras disciplinadas** por lei complementar específica prevista nesta Constituição.

.....

“Art. 39-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico de pessoal, que compreenderá:

.....

V - cargo de liderança e assessoramento

Resumo das Propostas

- **Mudança da nomenclatura e maior abrangência de atribuições:** na PEC enviada ao Congresso, os cargos de comissão seriam substituídos pelos cargos de liderança e assessoramento. Como enuncia o texto, esses poderiam abranger funções estratégicas, gerenciais e técnicas.

Extinção da previsão constitucional de funções gratificadas: as funções de confiança remetem a gratificações concedidas exclusivamente a servidores públicos. Na prática são uma remuneração adicional, de concessão discricionária, que devem estar associadas a atividades técnicas. A mudança na redação do Inciso V do Art. 37 eliminou a presença deste elemento na Constituição. Como colocado pelo novo texto, funções gratificadas seriam supridas pelos cargos de liderança e assessoramento destinados a atribuições técnicas;

- **Extinção de necessidade de definição de percentual mínimo de servidores públicos:** cabe hoje a cada Poder definir, além das funções gratificadas destinadas apenas a servidores, um percentual mínimo de cargos comissionados destinado aos efetivos definido em Lei. De forma simplificada, pode-se afirmar que no Executivo Federal essa porcentagem é de 50%. Seguindo este exemplo, tal percentual tende a ser o mesmo em governos estaduais e municipais;

- **Definição de critérios mínimos para acesso a acesso aos cargos de liderança e assessoramento:** no texto apresentado, por um instrumento legal de autoria apenas do respectivo Poder (como decreto), caberia a seu chefe máximo (ex: governador, prefeito, presidente de uma Assembleia) estabelecer critérios mínimos para ocupação de tais cargos. Ou seja, seria possível definir questões como necessidade de nível de formação e experiência prévia para nomeação em tais posições. Desde 2019, o Executivo Federal já possui um decreto com tal intuito.

Principais Análises

1. **A PEC apresentada pelo Governo traz mais flexibilidade, possibilitando maiores inovações no uso destes cargos:** Diante da necessária cautela que os concursos públicos exigem, cargos comissionados são uma alternativa

¹²[Decreto nº 5.497/2005](#)

¹³[Decreto nº 9.727/2019](#)

célere para recrutamento de profissionais para demandas específicas. Logo, a previsão da extensão destes para postos técnicos possibilita mais flexibilidade para que gestores complementem suas equipes com conhecimentos e habilidades que elas não possuam. Isso também aumenta a perspectiva de atração, mesmo que de forma provisória, de quadros com experiências distintas, aumentando mais a diversidade do corpo técnico. Cabe a consideração de que esta possibilidade só irá de fato se concretizar caso ocorra a necessária modernização do formato de ingresso em parte destas posições. Além desse ponto, a criação desse novo instituto (cargos de liderança e assessoramento) em substituição aos atuais (cargos comissionados e funções de confiança) também abre uma janela para ser repensada a política salarial destas posições. Tomando o Executivo Federal como exemplo, hoje o salário inicial de algumas categorias, como o das [Carreiras de Gestão Governamental](#) (R\$ 19.197,06), é maior do que o pago ao [cargo DAS](#) mais elevado, que correspondente ao de Secretário (R\$ 16.944,90). Tal descompasso entre salário e complexidade tende a se repetir também em Estados e Municípios.

2. Por outro lado, essa flexibilidade também pode facilitar o crescimento de práticas predatórias do instrumento: para a maior parte das posições comissionadas, o fato de o profissional ser um servidor público não garante necessariamente que ele é a melhor pessoa para a vaga. No entanto, ao restringir metade da livre nomeação aos quadros efetivos, limita-se em algum aspecto uma maior arbitrariedade e uso puramente político destes postos. A ausência dessa previsão constitucional pode favorecer situações indesejadas. Paralelamente, a proteção agora proposta também possui algumas fragilidades. A obrigatoriedade da definição de critérios mínimos para ocupação de cargos comissionados não garante que cada governo irá elaborar uma matriz com os requisitos adequados para determinada vaga. Soma-se também o fato de que tais critérios sejam estabelecidos diretamente por ato do Chefe do respectivo Poder. Assim, em trocas de mandatário nada impede que determinada política de critérios mínimos seja facilmente descontinuada. Pode-se argumentar que demais cuidados com estas posições seriam estabelecidos na lei complementar prevista no

inciso III do Art. 39. No entanto, cabe pontuar que além desta não abranger toda a administração pública, como previsto no § 1º-C, sem um maior direcionamento constitucional a única diretriz que dará a tônica para o texto será a de critérios mínimos.

Como já apresentado no benchmarking internacional, **a questão que merece mais atenção é a de que a proposta apresentada está longe de ser uma solução modernizante**, para um dos temas no qual a administração pública brasileira encontra-se mais atrasada.

Propostas

[Clique aqui para acessar o texto da Emenda Constitucional referente ao tema](#)

A Proposta de Emenda Constitucional 32/2020 institui a necessidade de realização de processo seletivo para a maior parte dos ocupantes dos cargos de liderança e assessoramento. Tal medida tem como efeitos esperados a redução da discricionariedade observada nas indicações, rompendo com os resquícios patrimonialistas que ainda permeiam a Administração Pública. Com isso, espera-se obter diversos ganhos, como:

- **Maior eficiência e produtividade** - impactos diretos: espera-se que sejam selecionados profissionais com perfis mais aderentes às necessidades do serviço público, com os novos processos seletivos. Processos que obedeçam a critérios que considerem as necessidades da vaga que se pretende preencher. Essa maior aderência, entre competências esperadas e perfil selecionado, vai resultar na ampliação da produtividade e qualidade dos serviços prestados.
- **Maior continuidade das políticas públicas**: posições estratégicas do organograma estariam menos suscetíveis às oscilações políticas. O turnover dessa posições certamente será reduzido. Trocas de governo e de titulares da pasta não necessariamente irão gerar discontinuidades, como as observadas atualmente.

¹⁴Para algumas posições relacionadas a questões sensíveis (ex: fiscalização, regulação), a ocupação de um cargo por um servidor proveniente de carreira (ligada ou não ao tema) pode ser necessária para a garantia de uma maior autonomia e proteção à função da vaga. Nesse sentido, alguns órgãos já contam com a regulamentação de que determinados cargos da estrutura organizacional somente podem ser ocupados por servidores ou servidores de uma carreira específica.

- **Uma boa alternativa para oxigenar a gestão:** tais posições são uma ótima opção para atração de profissionais de fora da organização, ou até mesmo da administração pública. Um bom processo seletivo pode selecionar profissionais que tenham interesse em se engajar por um período no Governo, mas que não pretendam seguir em uma carreira pública por longo prazo, Maiores ganhos de eficiência e produtividade - impactos indiretos: a seleção de profissionais para ocupação dos cargos em comissão, a partir de um processo meritocrático, simplifica a definição de critérios e metas objetivas de produtividade para a mensuração do desempenho dos profissionais selecionados. Permite que estes profissionais sejam melhor avaliados.

Cabe por fim duas ressalvas. A primeira é a de que não se busca banir totalmente a nomeação direta. Além de posições como ministro e demais titulares das principais pastas, o Governo também precisa contar com minimamente um corpo de assessoria livremente apontado. É preciso preservar a capacidade de que cada mandatário possa implementar a agenda para a qual foi eleito. A segunda se trata de um necessário apontamento sobre a trajetória que deverá ser percorrida para a implementação dessa proposta. Além de necessitar de instrumentos legais, que deverão ser bastante discutidos, como uma Lei Complementar, a realização dos processos seletivos exigirá elevada capacidade. Tendo em vista as experiências dos estados, hoje os governos em sua maioria não contam com um corpo técnico capaz e uma estrutura de governança capaz de conduzir tais atividades.

Ressalta-se que, embora as emendas propostas representem o posicionamento da Frente, nem todas foram apoiadas por todos os parlamentares que a compõem.



3.3.3 - Vínculo de Experiência

Contexto e Problema

O estágio probatório, estabelecido pela Lei nº8112 de 1990 é o período compreendido entre o ingresso do servidor no serviço público e a estabilidade. Trata-se, portanto, de um período de experiência supervisionado pela Administração Pública, em que se verifica a adequação dos novos servidores aos cargos públicos (MOTTA, 2010). Este período permite que sejam avaliados aspectos do servidor não considerados no concurso público, tais como a aptidão para a função, produtividade, retidão moral, disciplina, responsabilidade e assiduidade (AMORIM, LUZ e SILVA, 2011). Até 1998 o estágio probatório era de 24 meses, no entanto, a Emenda Constitucional número 19 estabelece em seu artigo 41 o período de 3 anos para aquisição da estabilidade. Além de ampliar o interregno entre ingresso e estabilidade, a Emenda estabelece a obrigatoriedade da avaliação de desempenho realizada por comissão especial, como condição para que se obtenha o direito ao efetivo exercício.

Embora já seja condição para o efetivo exercício da estabilidade, atualmente observa-se que nas instituições públicas ainda há pouca ênfase

ao desempenho (AMORIM, LUZ e SILVA, 2011). Apesar dos esforços dispensados para a implantação dos valores da meritocracia, que remontam à década de 30 e dos movimentos de avaliação que alcançam a década de 70, o desempenho efetivo é pouco considerado na realização do trabalho no serviço público brasileiro (SCHIKMANN, 2010).

Além da ausência de uma cultura que valorize a avaliação do desempenho, constata-se que esse instrumento para obtenção da estabilidade é mal utilizado. Pesquisas recentes apontam que a maioria dos servidores obtêm notas máximas em suas avaliações do estágio probatório, o que comprova a fragilidade do instrumento para a verificação da aptidão ao cargo. Cabe ressaltar que o elevado percentual de profissionais com nota máxima é totalmente improvável de corresponder à realidade, em qualquer organização, se tomamos por base a experiência e os estudos da área de Gestão de Pessoas (AMORIM, LUZ e SILVA, 2011).

O estágio probatório poderá ser, no entanto, um importante instrumento para a modernização do serviço público, quando de fato exigir, dentre outros

aspectos que o desempenho seja um fator considerado para a aquisição da estabilidade. É necessário, para que este fim seja atendido, que a cultura da avaliação de desempenho seja melhor difundida no serviço público brasileiro.

De tal forma que as avaliações realmente mostrem resultados mais fidedignos ao desempenho que se observa na prática.

Análise da Proposta do Governo

COMO O TEMA É TRATADO NA CONSTITUIÇÃO

“Art. 41. São **estáveis após três anos** de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

.....
§ 4º Como condição para a **aquisição da estabilidade**, é **obrigatória a avaliação especial de desempenho** por comissão instituída para essa finalidade.

PEC 32/2020

Art. 37.....

II-A - a investidura em **cargo com vínculo por prazo indeterminado** depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público com as seguintes etapas:

- a) provas ou provas e títulos;
- b) **cumprimento de período de, no mínimo, um ano em vínculo de experiência** com desempenho satisfatório; e

c) **classificação final** dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, **entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência;**

II-B - a investidura em cargo típico de Estado depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público com as seguintes etapas:

a) provas ou provas e títulos;

b) **cumprimento de período de, no mínimo, dois anos em vínculo de experiência** com desempenho satisfatório; e

c) **classificação final** dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, **entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência;**

.....
"Art. 39-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico de pessoal, que compreenderá:

I - vínculo de experiência, como etapa de concurso público;

.....
"Art. 41. Adquire a estabilidade o servidor que, **após o término do vínculo de experiência**, permanecer por um ano em efetivo exercício em **cargo típico de Estado**, com desempenho satisfatório, na forma da lei.

.....
"Art. 41-A. A lei disporá sobre:

I - a gestão de desempenho; e

II - **as condições de perda, no decorrer de todo o período de atividade, dos vínculos e dos cargos previstos:**

a) no art. 39-A, caput, incisos I a III; e

Resumo das Propostas

- **Criação de um novo modelo de ingresso no vínculo permanente:** na regra atual, o profissional, após aprovação em concurso público, já ingressa no Regime Jurídico Único - RJU. A estabilidade é acessada após o fim do período probatório de 3 anos, com avaliação de desempenho feita por comissão especial. Na proposta elaborada, após aprovação na prova de concurso, o profissional entra em um vínculo de experiência. Este novo regime também é considerado como uma etapa do próprio concurso. Não foi determinado a máxima duração desse vínculo, mas sim um prazo mínimo que pode variar em cada situação. Caso tenha sido aprovado na seleção para cargo típico, o tempo mínimo é de 2 anos. Se for para cargo por vínculo de tempo indeterminado, mínimo de 1 ano. Ao final dessa etapa, a medição do desempenho do profissional será utilizada para uma classificação. Se estiver posicionado no ranqueamento dentro das vagas previstas no edital, terá acesso então a um dos vínculos permanentes. Caso não, o regime se encerra e o profissional é na prática desligado de qualquer vínculo com o Estado.

Análise da Proposta do Governo

- **A PEC enviada acerta ao proporcionar mais flexibilidade para o tratamento da questão:** embora seja um ponto aberto para Frente, se de fato é necessário haver um vínculo específico para o que corresponde ao estágio probatório, existe um ganho expressivo contido na proposta. Como a redação do inciso II do Art. 41-A. aponta, será necessário regulamentar o desligamento do profissional também durante o exercício do vínculo. Isso, junto com uma menor duração do período (de 3 anos para no mínimo 2 ou 1, a depender do vínculo) possibilita uma atuação mais imediata da administração pública. Hoje, caso o profissional não tenha um desempenho satisfatório, é necessário esperar 3 anos para efetuar o desligamento. Nesse período chefias poderão ser trocadas e o próprio indivíduo cria mais raízes no local, o que claramente gera mais receios de se aprovar a perda do cargo. Caso o desligamento possa ocorrer durante o processo, associado a um período total mais curto, é um imperativo que a avaliação de desempenho se dê de forma mais constante. Assim, a administração pública poderá identificar melhor se o novo ingressante tem o perfil necessário, e, caso não, proceder com o desligamento de forma mais célere. Vale a ressalva também de que, para que

tal procedimento funcione de forma satisfatória, sem grandes riscos de desvio de sua finalidade, precisará haver um novo modelo de definição cargos de chefia.

- **A classificação por desempenho, como etapa de seleção, pode ter dificuldades em sua aplicação:** a realização da avaliação de desempenho na administração pública brasileira de maneira apropriada é hoje um grande desafio. Além do estágio probatório poucas vezes reprovar alguém, ao longo da carreira é comum que os profissionais tenham a performance medida sempre próxima ao total. Assim, é de se esperar que haverá uma grande dificuldade para tornar a classificação por desempenho no vínculo de experiência um instrumento efetivo. Outros pontos de atenção dessa proposta estão nos seus possíveis efeitos adversos. Poderá ser criado um incentivo para a competição e não colaboração entre os ingressantes de tal regime. É provável que exista também uma dificuldade lógica de utilização desse pressuposto para uma carreira já associada a uma posição de alto escalão, como a de delegado, por exemplo. Outra dificuldade é o engessamento que essa regra traz. Supondo que exista uma turma em que a maior parte dos profissionais tenha um desempenho excelente, a administração pública será forçada a não seguir com parte desses quadros. Por outro lado, caso não tenha uma quantidade de candidatos com desempenho desejado, mesmo assim o Estado poderá ter que tornar permanentes alguns desses. Por fim, deve-se considerar que sem a questão da classificação por desempenho, não é necessário tratar tal etapa como parte do concurso público, como previsto na PEC 32/2020.

Propostas

[Clique aqui para acessar o texto da Emenda Constitucional referente ao tema](#)

A emenda apresentada em relação ao tema visa sanar as principais fragilidades encontradas na PEC 32/2020. Seu conteúdo pode ser resumido por:

- **Retirar a necessidade de classificação por desempenho:** dadas as dificuldades e possíveis efeitos adversos advindos dessa proposta, propõem-se sua não incorporação no texto constitucional. Neste sentido, acredita-se que alternativas que sirvam para atingir o objetivo pretendido podem ser formuladas no âmbito da Lei prevista no Art. 41.A.

- **Retirar o caráter de etapa dos concursos:** a manutenção dessa previsão, sem a classificação por desempenho, apenas trará mais risco jurídico a esta etapa, dada que ela deverá ser regulamentada também pelo edital de cada concurso.

Ressalta-se que, embora as emendas propostas representem o posicionamento da Frente, nem todas foram apoiadas por todos os parlamentares que a compõem.

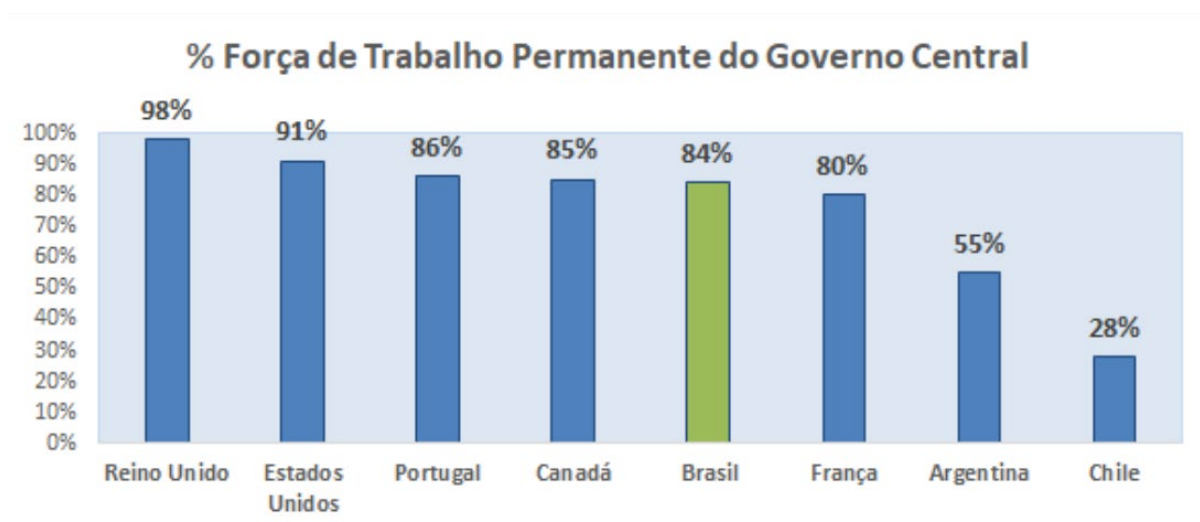


3.3.3 - Vínculo de Experiência

Contexto e Problema

A criação de um corpo técnico permanente, selecionado de forma meritocrática e dotado de autonomia é um pilar do processo de modernização de um país (EVANS, 2012). Ao colocar a base da administração pública como sendo composta por servidores públicos

estáveis e provenientes de concursos públicos, a Constituição de 88 colocou o Brasil nesta direção (OCDE, 2010). Como demonstrado no gráfico abaixo, o Poder Executivo Federal brasileiro possui percentual de força de trabalho permanente nos mesmos patamares do que o de países de referência.



Fonte: Boletins de Pessoas dos Respectivos Países - fontes estão no Anexo 6. Elaboração Própria.

Como o gráfico indica, é fundamental compreender que uma alta proporção de quadros permanentes não é algo corriqueiro, ainda mais no contexto da América Latina. Enquanto o Brasil teve desde da Constituição de 88 um sucessivo aumento de quadros com essa garantia, selecionados por

concursos, os principais vizinhos do país no continente tiveram uma trajetória errática no tema. Para complementar tal análise, segue um breve relato sobre a experiência recente da administração pública chilena e argentina:

BOX 1: CHILE

Em 2016, apenas 28% da força de trabalho do governo nacional chileno pertenciam ao vínculo de “planta”, cujo acesso se dá por concursos público e os integrantes possuem estabilidade. A maior parte, 55%, compõem o vínculo de “contrata”. Este regime de trabalho não exige seleção, sendo comum indicações políticas para acesso. Também não contam com estabilidade. Todo ano, o contrato tem que ser renovado até o dia 31 de dezembro, por opção apenas da Administração Pública. Por fim, o funcionário de contrata também não conta com uma política remuneratória estruturada. Os salários são definidos de contrato a contrato, não possuem regulamentados ajustes periódicos nem algum plano de carreira com progressão e promoção. Este vínculo cresceu de 44% para 55% do total da força de trabalho entre 2006 e 2016, enquanto o de planta (estável) reduziu-se de 40% para 28%. Já o terceiro regime de menor peso, “honorários” (16% em 2016) é regido por contratação por horas e possui características bem próximas ao do contrata. Cabe apontar que, desde 2016, o Chile realiza mudanças

¹⁵Permanência remete à parcela da força de trabalho que não tem nenhum prazo limite de contratação definido. Tal termo não deve ser confundido com estabilidade - prerrogativa que não necessariamente é definida formal ou informalmente para todos os quadros permanentes nos demais países indicados no gráfico (a se tratar, Portugal e Reino Unido).

¹⁶Principal referência:

<https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2018-Empleo-P%C3%BAblico-en-Chile-nudos-cr%C3%ADticos-desaf%C3%ADos-y-l%C3%ADneas-de-desarrollo-para-una-Agenda-2030.pdf>

no regime de contrata. A Corte Suprema do país entendeu que alguns direitos trabalhistas desses profissionais deveriam ser equiparados ao de código de trabalho do setor privado. Foi também definido que o ingresso nesse vínculo deveria ser precedido por um processo seletivo. Outro ponto a ser destacado é que, embora tenha um corpo técnico bastante frágil, ao contrário do Brasil, o Chile possui um sistema de alta direção fortemente estruturado. Boa parte dos cargos de alto escalão são providos por um processo seletivo extremamente profissionalizado, impessoal e transparente.

BOX 2: ARGENTINA

Em 2017, 33% da força de trabalho do governo central da Argentina enquadrava-se na categoria de "contratados", grupo para o qual não existe um processo de seleção, podendo o ingresso se dar por indicações políticas. Assim como no modelo chileno, foi criada a prática de renovação indeterminada dos contratos, mas sempre por prerrogativa exclusiva do Estado, quando esses chegam próximos ao seu fim. Os profissionais deste vínculo também não possuem uma política remuneratória regulamentada, cabendo à área que o contrata definir o valor do salário do contrato. Paralelamente a esse, existe o regime de "planta temporária", (12% do total) que compartilha a mesma fragilidade de falta obrigatória de processo seletivo e de renovação indeterminada de contrato. A principal diferença

¹⁷Principais referências:

<https://www.cippec.org/textual/los-regimenes-laborales-en-el-estado-varian-por-organismo-y-naturaleza-juridica-de-cada-programa-o-contrato/> e <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/empleopublico/biep/informes-estadisticos>

em relação aos contratados está na política salarial, que segue um regramento baseado no do quadro fixo. Contudo, uma outra grande fragilidade do modelo argentino se dá no próprio vínculo que conta com estabilidade, o de “planta permanente”, correspondente a 55% da força de trabalho. Embora sejam previstos concursos públicos como forma de acesso, na prática ocorre também a efetivação direta de funcionário de planta temporária sem concurso ou com concurso exclusivo para estes. Tal situação lembra a prática dos “trenzinhos da alegria” no Brasil, mais comum nos anos pós Constituição de 88, mas hoje praticamente inexistente.

Outro ponto a se destacar na administração pública argentina é também a falta de continuidade das políticas de pessoal. No início do governo Macri (2015-2019) a precarização de vínculos de trabalho feita nos governos Kirchner (2003-2014) foi [bastante criticada](#). Em sua gestão, optou-se por não renovar diversos contratos de contratados e ocupantes de plantas temporárias. Já no novo governo de Alberto Fernandez (2020) isso tem sido questionado. A empossada gestão [tem estudado](#) realizar um “concurso público especial” para tornar membros de planta permanentes ex-membros de plantas temporárias, que ficaram mais de 10 anos nesta posição. Outro ponto de possível descontinuidade é o modelo de alta direção. Na segunda metade do governo Macri, foi dada tração a um processo de seleção de cargos de alto escalão, que resultou na [nomeação de quase 200 postos](#) (aproximadamente 10% do total dessas vagas). Até o momento não existem notícias sobre a continuidade do processo e, em um dos seus últimos atos, o ex-presidente [publicou um polêmico decreto](#) considerando efetivos durante 5 anos os aprovados deste modelo.

Apresentando o cenário oposto, os casos apontados servem para ilustrar o quanto é desafiador constituir um serviço público baseado em uma força de trabalho permanente, selecionada de forma meritocrática, ao menos em um contexto latino-americano. Ao mesmo

tempo nos traz um alerta de que, como o Brasil possui um bom desempenho no tema, é preciso a necessária flexibilização para a contratação de temporários seja feita com o devido cuidado.

Análise da Proposta do Governo

TEXTO VIGENTE

Art. 37.....

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

PEC 32/2020

“Art. 39-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico de pessoal, que compreenderá:

.....

II - vínculo por prazo determinado;

.....

§ 2º Os servidores públicos com o vínculo de que trata o inciso II do caput serão admitidos na forma da lei para atender a:

I - necessidade temporária decorrente de calamidade, de

emergência, de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço;
II - atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e
III - atividades ou procedimentos sob demanda.

.....
"Art. 41-A. A lei disporá sobre:

I - a gestão de desempenho; e

II - as condições de perda, no decorrer de todo o período de atividade, dos vínculos e dos cargos previstos:

a) no art. 39-A, caput, incisos I a III;

Resumo das Propostas

Mudança na estratégia de definir a possibilidade de contratação de temporários: no texto atual da Constituição, a contratação por tempo determinado é justificada para "atender a necessidade temporária de excepcional interesse público". A interpretação legal aplicada em nível federal é a de que tal expressão exige que sejam explicitamente detalhadas as hipóteses almejadas. Logo, para tal âmbito, a Lei nº 8.745/93 traz possibilidades bastante específicas para contratação de temporários. Exemplo: (...) atender a encargos temporários de obras e serviços de engenharia destinados à construção, à reforma, à ampliação e ao aprimoramento de estabelecimentos penais (incluído pela Lei nº 13.886/19). Cada vez então que o Governo Federal tem uma demanda, ele precisa propor uma mudança no texto legal. Na PEC enviada, no lugar da expressão anterior, os incisos do § 2º do Art. 39-A apresentam agora, já no texto constitucional, hipóteses gerais para esse tipo de contratação. Assim, caso o texto seja aprovado, a administração pública não necessitará prever a exata tarefa em uma lei, e sim ver se o caso se encaixa nas premissas constitucionais.

Ademais, não existem mudanças substanciais nas regras desse vínculo. Embora tenha sido um tema de debate, principalmente nos anos 90, a definição de temporários da administração pública, como não sendo celetistas, já era garantida

desde o julgamento do STF sobre o Conflito de Competência nº 7.201/AM. Na PEC 32/2020, o entendimento de que este regime se trata de um vínculo de dentro da administração pública estaria agora presente no próprio texto constitucional.

Principais Análises

- **Maior flexibilidade e facilidade de uso de temporários:** a previsão de hipóteses bastante gerais na própria Constituição, para utilização de temporários, é uma escolha que visa tornar mais ampla a sua utilização. Como exemplo, são agora abertas explicitamente as possibilidades de contratações de provisórios para lidar com questões de acúmulo de serviço e projetos sazonais. Além dessas, o inciso III do § 2º do Art. 39-A, cria uma abertura ainda maior ao colocar “atividades ou procedimentos sob demanda”. Na prática, isso pode significar contratar um médico especificamente para uma cirurgia, por exemplo. Essas hipóteses são bem mais amplas que as previstas atualmente no texto da Lei nº 8.745/93, remetendo à proposta da MP 922. Por também serem agora estendidas a toda administração pública brasileira, cria-se uma flexibilidade maior para todos. Dessa forma, desde que atendendo a um dos critérios estipulados, qualquer gestor público poderá optar por contratar quadros temporários sem necessitar da aprovação de uma nova hipótese específica em Lei. Avalia-se que a maior facilidade ao acesso a esse recurso permite que o Estado tenha mais flexibilidade em compor sua força de trabalho, tornando-a mais adaptável a diferentes contextos.

No entanto, como já apresentado, qualquer proposta de expansão da utilização de temporários deve ser tratada com cautela, a fim de não resultar em uma eventual fragilização da administração pública. Neste sentido, foram identificados alguns riscos no texto proposto.

- **A regulamentação de temporários em Estados e Municípios já é hoje um desafio:** no debate da MP 922, a Frente Parlamentar realizou um extenso processo de escuta com entidades de representação dos governos estaduais e municipais, onde ficaram evidenciadas as diversas dificuldades que tais entes possuem para utilizar este vínculo. Como exemplo, algumas das atividades em que a incidência deste regime se faz mais necessária, como a de professores, convive com um risco jurídico, dado questionamentos sobre sua legalidade pelos órgãos de controle. Além disso, principalmente nas

prefeituras, foi relatada dificuldade de regulamentação de um projeto legal referente o tema. Neste sentido, a Frente realizou propostas de emendas que visavam estender subsidiariamente diretrizes da [Lei nº 8.745/93](#) a Estados e Municípios. Considerando a pretendida maior abertura para contratação de temporários, se faz ainda mais necessário que sejam pensadas soluções de regulamentação do tema que envolvam Estados e Municípios.

- **Maiores incentivos e flexibilizações para a utilização de temporários devem vir acompanhados de outras medidas:** em sua versão atual, o texto constitucional não estabelece nenhuma previsão para que o ingresso em tal vínculo ocorra mediante processo seletivo. Isso não impede que a lei que trata do tema ([Lei nº 8.745/93](#)) estabeleça uma regra para a seleção de temporários, sendo isso replicado nos Estados e Municípios. No entanto, dado um maior incentivo à utilização desse vínculo, é necessário prever mecanismos para que a maior flexibilidade não permita seu uso indevido.

Propostas

Clique aqui para acessar o texto da Emenda Constitucional referente ao tema

A emenda apresentada em relação ao tema visa sanar as principais fragilidades encontradas na PEC 32/2020. Seu conteúdo pode ser resumido por:

- **Estabelecer a regulamentação por Lei Complementar:** para criar um padrão único e aplicável em Estados e Municípios, é fundamental prever uma legislação geral que institua o vínculo de prazo determinado. Isso evitará possíveis excessos da utilização irrestrita deste regime.
- **Inclusão de previsão constitucional para que o ingresso seja por processo seletivo:** dado que existirá maior possibilidade de utilização desse vínculo, é importante também prever medidas que evitem o seu mau uso, como exigência de processo seletivo.

Ressalta-se que, embora as emendas propostas representem o posicionamento da Frente, nem todas foram apoiadas por todos os parlamentares que a compõem.

3.2 - MODERNIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO DE PESSOAS: PROPOSTAS INFRACONSTITUCIONAIS

3.2.5 Órgão Central

Contexto

O Decreto 9.745 de abril de 2019 estabelece as competências da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), responsável pela formulação de políticas e diretrizes para o aperfeiçoamento contínuo dos processos de gestão de pessoas, no âmbito da Administração Pública Federal. A área central de gestão de pessoas, com outras roupagens, já foi vinculada à pasta de Planejamento e Gestão, e está atualmente subordinada à Secretaria Especial de Gestão, Desburocratização e Governo Digital do Ministério da Economia.

Espera-se que um Órgão Central de Pessoas assumira todo o desenho e a proposição de políticas relacionadas à temática. Mas no Brasil, a responsabilidade de tomada de decisão em relação à parte destas políticas como, por exemplo, às relacionadas aos reajustes salariais para carreiras específicas, pode ser dividida entre as demais áreas. Órgãos setoriais de finanças e coordenação política acabam assumindo, muitas vezes, o

protagonismo dessas discussões. A Secretaria de Gestão de Pessoas acaba exercendo um papel secundário, em relação à aspectos absolutamente relevantes, quando se considera o escopo da atuação de um órgão central.

Segundo a OCDE (2010) "a gestão da mão de obra pública no Brasil é um reflexo das prioridades nacionais, políticas e econômicas e da cultura administrativa". Mudanças sucessivas no foco das políticas públicas de emprego e de suas reformas, ao longo do tempo, resultaram em propostas de mudança fragmentadas e incompletas. O cenário dessas políticas reflete o baixo nível de coordenação geral e estratégica, resultando em um alto índice de descontinuidade de propostas que envolvam a temática. A OCDE aponta ainda que o cenário das políticas de gestão de pessoas no Brasil é equivalente a um mosaico de ferramentas para a modernização da gestão. Muitas destas ferramentas são incoerentes e desconexas, enviando mensagens fracas sobre as prioridades na gestão de pessoal.

A instituição de um Órgão Central de gestão de pessoas autônomo é um dos principais caminhos para a correção desses problemas. A centralização das discussões e da definição da estratégia em uma unidade facilitará o desenho de políticas alinhadas aos objetivos da Administração Pública. Uma política continuada, que garanta na prática a modernização e a transformação da gestão de pessoas.

Benchmarking

Ver Tabela II do Anexo.

Para fortalecer a discussão relacionada à estruturação de um Órgão Central de gestão de pessoas no Brasil, foi realizado um benchmarking internacional com o objetivo de levantar a abordagem dada ao assunto por países de referência. Foram analisadas questões como a existência de um órgão autônomo de gestão de pessoas, o vínculo, o processo de seleção do dirigente e as responsabilidades desses órgãos. De forma resumida, as principais conclusões referentes à Tabela II do Anexo encontram-se a seguir:

Governança: A análise do comparativo da estrutura de governança das

políticas de gestão de pessoas adotada nos países selecionados permite identificar que o Brasil é o único país que não possui um órgão autônomo de gestão de pessoas, uma vez que a SPG é subordinada à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. Nos demais países, as unidades responsáveis pelas políticas de gestão de pessoas possuem autonomia para a tomada de decisão, nas matérias que lhes competem.

Papéis e responsabilidades: o comparativo com os países analisados no benchmarking permite deduzir que não há um padrão de responsabilidade da área central de gestão de pessoas. Assim como no Brasil, nos Estados Unidos a unidade de gestão de pessoas responde, além da estratégia e desenho das políticas, pelos processos operacionais transacionais, como pagamento de pessoal ativo e inativo. Ainda em relação às competências, Brasil e Chile figuram como os únicos países nos quais o órgão central não é responsável por toda a política salarial e de gestão das carreiras.

Nomeação do Dirigente: Em todos os países estudados, à exceção do Brasil,

a nomeação para o posto de dirigente da área de pessoas passa por algum processo de controle e transparência. Com maior impessoalidade, os dirigentes dos órgãos centrais de Canadá, Portugal e Reino Unido são escolhidos por processo de seleção exclusivo para profissionais da alta administração. Nos Estados Unidos, o responsável por essa pasta é nomeado pelo Presidente, mas tem que ser aprovado pelo Senado. No Chile, o dirigente é nomeado diretamente pelo Presidente, no entanto conta com um conselho relativo à alta direção, com indicações do Senado pactuadas com o executivo.

Alta Direção: como já discutido na seção sobre cargos de liderança e assoreamento, o Brasil é o único país dentre os analisados no qual a realização de processos de seleção de Alta Direção não está entre as

competências do órgão central de gestão de pessoas. Dessa forma, o mesmo não possui uma área com essas incumbências diretas ou indiretas.

Propostas

Status: Proposta de texto será apresentada ao executivo federal, ao qual será sugerido seu envio.

A proposta estabelece a criação de um órgão autônomo e centralizado de Gestão de Pessoas no Governo Federal, sem aumento de despesas, a partir do remanejamento interno da estrutura do executivo. Espera-se que a partir dessa instituição seja possível padronizar diretrizes referentes a salários, avaliação de desempenho, critérios de progressão e promoção, além da implementação de práticas de seleção para cargos em comissão.

Para que o funcionamento dessa entidade obedeça às boas práticas de governança identificadas no benchmarking, algumas características são fundamentais, como:

- **Autonomia e Centralização:** o principal objetivo é a criação de um Órgão Central autônomo e transparente, responsável pelas políticas relacionadas à gestão estratégica de pessoas (modelo de remuneração, processos seletivos, avaliação de desempenho, desenvolvimento, alta direção, entre

outras). A implementação de um órgão autônomo é condição sine qua non para o sucesso das demais propostas, uma vez que uma unidade com autonomia e que centraliza diretrizes e práticas fortalece a governança dos novos processos, oriundos das ações propostas. Também dificulta a captura das políticas por interesses corporativistas, que divergem das propostas apresentadas nesta Reforma.

- **Seleção do Dirigente:** Propõe que a seleção do dirigente do órgão autônomo seja feita de forma transparente, por um processo estruturado, que pode ou não ser equivalente ao de alta direção. Isso garante maior impessoalidade na escolha e dificulta a captura dos objetivos do órgão por interesses políticos, corporativistas ou individuais.

Cabe destacar em relação a este ponto, que se propõe utilizar a estrutura já existente na Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal. A criação do Órgão Central de gestão de pessoas não implica, portanto, no aumento de despesas do Poder Executivo Federal.



3.2.6 Concursos Públicos

Contexto

A Constituição Federal estabelece no inciso II do seu artigo 37 que a investidura em cargo ou emprego público exige a aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Desde a consolidação do marco legal constitucional, o ingresso no serviço público se dá a partir da realização de concursos, cujas estruturas e critérios de seleção variam de acordo com o cargo ofertado. Cabe destacar que a instauração de processo seletivo foi “um avanço constitucional inegável no Brasil ao garantir a adoção de critérios objetivos para a seleção de servidores respaldada na supremacia da meritocracia” (ENAP, 2019).

Embora representem um avanço inegável ao impor impessoalidade aos critérios exigidos para o ingresso no serviço público, os concursos no Brasil não estão isentos de falhas. “No Brasil, grande parte dos problemas está relacionada à forma como são

feitos os concursos, que induzem à aprovação e consequente contratação de indivíduos que não, necessariamente, corresponderão às necessidades do Estado” (SECCHI, SOARES e PIRES, 2011), uma vez que não privilegiam a seleção de profissionais orientados à ação pública.

Em relação à formatação dos concursos no Brasil, é importante ressaltar que há um padrão relacionado à realização de provas objetivas. Podem ser observadas ainda algumas exceções, como a pontuação por titulação para a investidura em cargos de docência ou a realização de testes de sanidade, e prova oral para ingresso na magistratura (Lei Complementar nº 35 de 14 de março de 1979).

Uma análise geral do panorama dos concursos públicos no Brasil permite deduzir que há uma absoluta despadronização entre os critérios de seleção, o que dificulta a definição objetiva de quais seriam os mais adequados para cada tipo de cargo. Outra crítica à situação atual diz

respeito ao fato de que a maior parte dos processos seletivos realizados atualmente no Brasil é conteudista, orientada à realização de provas objetivas e descritivas, voltadas à seleção de profissionais que consigam boa pontuação nos testes propostos. Assim, é desconsiderando, entre outros aspectos, a experiência pregressa dos candidatos, competências comportamentais e técnicas relacionadas ao exercício da função.

Benchmarking

Ver Tabela III do Anexo.

Para qualificar as discussões relacionadas à modernização dos concursos públicos no Brasil, foi realizado um benchmarking internacional, em países de referência. Foram analisados aspectos como os requisitos mínimos possíveis, principais métodos utilizados, além do modelo, gestão e execução do processo. De forma resumida, as principais conclusões referentes à Tabela III do Anexo encontram-se a seguir:

Método de Seleção: A análise da tabela permite a afirmação de que os principais métodos utilizados no Brasil destoam daqueles identificados nos demais países analisados, uma vez que se

configura como o único país no qual só há a utilização de prova objetiva, como padrão. A análise de currículo e entrevista são etapas identificadas em todos os países considerados. Ambas permitem que sejam considerados aspectos relacionados à experiência dos profissionais, o que mitiga o risco de seleção de profissionais inexperientes para cargos públicos de alta complexidade e remuneração. Além da entrevista e análise curricular, há países que adotam testes psicológicos para a seleção dos servidores públicos. Nos modelos utilizados por Argentina e Portugal, a seleção se dá por etapas que intercalam exames, entrevistas, análises de currículo e, em alguns casos, testes psicológicos. A nota final é composta por um somatório do desempenho em cada uma dessas etapas. Há também modelos mais flexíveis, como os observados nos Estados Unidos, Canadá e Reino Unido. Nestes países, não são utilizadas provas, exames ou mecanismos rígidos de notas, mas apenas análises de currículos e entrevistas, o que permite às comissões avaliadoras um maior grau de discricionariedade nas seleções.

Centralização: Outro ponto que chama a atenção diz respeito à execução do processo em Portugal, que conta com uma etapa de pré-seleção central, ao

contrário dos processos completamente descentralizados e realizados pelos órgãos interessados nos demais países. A centralização dos certames em certo nível pode ser interessante, por permitir a padronização de critérios e métodos, a partir das especificidades e tipificação de cada um dos cargos ofertados.

Execução do processo: O Brasil é o único país que realiza seus processos seletivos mediante a contratação de empresas terceirizadas. A definição de uma unidade central responsável por coordenar sua execução, além de conferir a já citada padronização, garante que a seleção esteja mais alinhada às reais necessidades da Administração Pública. É necessário que os times internos de cada órgão estejam envolvidos nas etapas de seleção. Estes profissionais são os capazes de avaliar a aderência das qualificações e experiência dos candidatos ao perfil que se propõe selecionar.

O acúmulo de debates e produção legislativa em torno do [PL 252/2003](#) serve como um excelente ponto de partida para discussão. O texto do último parecer apresentado traz diversos avanços para a matéria, com a diversificação os métodos de seleção, uma vez que são regulamentadas provas orais, psicotécnicas, práticas e físicas, além das tradicionais discursivas e objetivas. Logo, o trabalho desenvolvido partiu desses pontos, acrescentando propostas que visam complementar o conteúdo já existente. De forma resumida, eis as principais:

Propostas

Status: o conteúdo da proposta será apresentado e alinhado com o relator do projeto na Câmara.

O debate acerca da modernização de concursos vêm ocorrendo há quase 20 anos no Congresso brasileiro. A discussão dessa matéria tem se dado em torno do PL 252/2003, e diversos textos apresentados sobre a matéria têm sido apensados. Após ter tramitado no Senado, na Câmara foi aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em 2013, e atualmente encontra-se na CCJC. Em 2019, foi apresentado [parecer](#) pelo então relator, deputado Luiz Flávio Gomes (PSB-SP), que ainda não foi votado.

- Instituição da Comissão Organizadora de Seleção e Ingresso de Funcionários no Serviço Público e de um Plano Diretor de Contratação de Servidores Públicos: a Comissão Organizadora de Seleção e Ingresso de Funcionários no Serviço Público será um órgão intergestor que terá a independência e relativa autonomia de gestão. Não se submetendo hierarquicamente a nenhum outro órgão, exceto quanto aos limites de disponibilidade orçamentária estabelecidos no Orçamento da União. Ela elaborará um Plano Diretor de Contratação de Servidores Públicos, para a seleção e ingresso dos funcionários do serviço público. Terá caráter permanente, que não será alterado ou recriado a cada necessidade de concurso público, para evitar falta de continuidade na memória administrativa e no efetivo cumprimento de suas ações. O Plano analisará e fixará a quantidade de funcionários a ingressar no serviço público, bem como o cronograma da periodicidade de seu ingresso. Haverá a necessidade da constante atualização do Plano, pois, com o tempo, as necessidades vão, naturalmente, sendo ultrapassadas pela realidade dos fatos. Logo, o Plano deve ser sempre mensurado pela situação conjuntural, pela atuação da Comissão Organizadora de Seleção e Ingresso de Funcionários no Serviço Público. Será essa Comissão que, após anuência orçamentária, autorizará a realização do concurso.

- Instituição das Bancas Examinadoras dos Concursos Públicos: com a finalidade de monitorar e fiscalizar todo o transcurso do processo seletivo, desde a fase anterior à elaboração do edital de licitação de cada concurso público, até o Curso de Formação dos candidatos e sua correspondente nomeação. Isso retira do órgão contratante a responsabilidade pelo concurso público, aliviando o peso de qualquer suspeição quanto à lisura da seleção. O órgão público contratador somente terá responsabilidade sobre o servidor a partir de sua posse. Além disso, a Banca Examinadora do concurso público será uma instância privada ou do terceiro setor, escolhida pela Comissão Organizadora de Seleção e Ingresso de Funcionários no Serviço Público, com base em critérios pré-estabelecidos no Plano Diretor de Contratação de Servidores Públicos. Assim, a Comissão estabelecerá os editais para

cada concurso, a serem seguidos pelas Bancas Examinadoras que forem contratadas por ela em processo licitatório. Lembrando que as Bancas Examinadoras serão formadas para cada concurso. Com essas medidas, estará garantido o distanciamento dos órgãos do Poder Público do processo de seleção e ingresso dos servidores, aos quais compete melhor fiscalizar e monitorar todo o certame.

- **Padronização dos Requerimentos do Edital de Convocação:** este documento deverá ser planejado especificamente para cada processo de seleção e de acordo com as exigências de cada órgão contratante, de maneira a definir qual será a atuação do servidor a ser contratado, sem que haja repetição de conteúdos de editais anteriores. Deverá existir um Edital para cada concurso público, cuidando das especificidades e idiossincrasias de cada um, com prazo de início e de duração, data da divulgação dos gabaritos das provas e do resultado final. No edital haverá a descrição de como serão as provas, das exigências a serem cumpridas pelos candidatos, da atividade profissional a ser exercida pelos que forem aprovados, do tempo de validade do concurso, enfim, de todas as exigências do certame, e de maneira mais nítida possível, com o intuito de evitar recursos e judicializações. O edital deixará totalmente claros os métodos a serem usados nas provas e obedecerá a decisão do Supremo Tribunal Federal – STF (29/04/14), que proíbe os certames exclusivos para formação de cadastro de reserva. A publicação do Edital ocorrerá não somente nas páginas dos jornais impressos de grande circulação, mas também em postagem nas redes sociais oficiais do Poder Público correspondente, bem como em portal específico de divulgação de concursos públicos a ser criado pelo mesmo.

Além das propostas citadas, vale destacar que também foram desenhados outros aperfeiçoamentos tendo como base o parecer do PL 252/2003. Nesse sentido foram propostas mudanças de menor ordem na organização das etapas de seleção e na atualização de algumas terminologias utilizadas.

3.3 - AMBIENTE FAVORÁVEL À INOVAÇÃO: PROPOSTAS INFRACONSTITUCIONAIS

3.3.1 Segurança Jurídica - Improbidade Administrativa

Contexto e Problema

A Lei da Improbidade (Lei nº 8.429 de 1992) dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública. A legislação vigente é relevante, ao se impor como marco legal regulatório do combate à corrupção e à má gestão. Porém uma análise mais profunda da sua aplicabilidade e impactos permite deduzir que o dispositivo engessa os gestores públicos, tornando-se, em muitos casos, um impeditivo à inovação.

Os impactos da Lei da Improbidade, enquanto barreira à inovação, desdobram-se no comportamento dos servidores públicos. É notório um receio dos mecanismos de controle, apontado por alguns autores como excessivos e burocratizados (CAMPANA, 2017). Há que se apontar também que a proliferação do controle “disseminou uma verdadeira obstinação dos controladores pela punição dos agentes públicos, sem a devida consideração da gravidade dos fatos

apurados ou da intenção do agente na prática do ato praticado. Simples irregularidades formais são, muitas vezes, punidas com o mesmo vigor aplicável aos atos em que efetivamente há malversação administrativa, não havendo proporcionalidade entre a conduta do agente e a penalidade imposta” (CAMPANA, 2017). Embora a corrupção e o desvio de recursos públicos devam ser combatidos com severidade, disseminou-se no Brasil uma “verdadeira obsessão em punir os gestores públicos” (SUNDFELD), o que culminou em um grande volume de processos administrativos abertos por falhas operacionais, questões formais ou divergência de opinião.

A Administração Pública se transformou, portanto, em um “campo minado para o gestor” (SUNDFELD), que, por sua vez, acaba adotando uma postura extremamente cautelosa a fim de evitar a abertura de eventuais processos administrativos, o que ficou conhecido como o “apagão das canetas”. Esse excesso de cautela, motivado pela aversão aos mecanismos de controle,

reflete-se em uma dificuldade para a adoção de novos métodos, práticas e mecanismos de trabalho, uma vez que a insegurança jurídica acaba reforçando os ritos burocráticos tradicionais. Tais prerrogativas são muito discutidas nos debates relacionados às compras públicas. O apego excessivo aos ritos burocráticos inseridos pela Lei nº 8.666/93 e a dificuldade de se conduzir as chamadas compras públicas para a inovação, têm parte de suas causas-raíz relacionadas ao medo de tomar decisões.

Propostas

Status: o conteúdo da proposta será apresentado e alinhado com o relator do projeto na Câmara.

Em 23 de fevereiro de 2018 foi instituída uma Comissão de Juristas pelo presidente da Câmara, deputado Rodrigo Maia. Os trabalhos da comissão originaram o anteprojeto no qual o Projeto de Lei nº 10887/2018, apresentado na Câmara dos Deputados em 17/10/2018 pelo deputado Roberto de Lucena, foi baseado. O objetivo deste projeto é alterar a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de improbidade administrativa. Em agosto de 2020, o relator da Comissão Especial, deputado

Carlos Zarattini, liberou a primeira versão de seu parecer aos líderes partidários de forma extraoficial. Neste contexto, a Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa iniciou então um trabalho de revisão do texto em sua versão mais atual, dada pelo último parecer divulgado pelo relator. Certos de que o texto apresentado não constitui documento oficial, mas que expõe as intenções legislativas do relator, tal ação resultou em propostas de acréscimo e mudanças neste projeto, cujo o texto será discutido com os representantes da matéria.

A Frente entende que a versão mais recente do documento retira partes positivas do texto original e dá margem para que a necessária atualização da lei possa abrir espaço para a impunidade. É importante que a nova lei traga segurança aos bons gestores e servidores, mas a proposta atual do relator pode abrir oportunidades de proteção também aos agentes públicos mal intencionados. O intuito deve ser o de atualizar a legislação relacionada à improbidade administrativa de acordo com a jurisprudência das Cortes Superiores e garantir segurança jurídica e proteção aos bons servidores, sem abrir possibilidades para práticas de má-fé.

Contribuiu também com a construção desse posicionamento o trabalho de especialistas desenvolvido pela Coalizão, um movimento que congrega

diversos atores relacionados à discussão de melhoria da gestão pública. Em especial, destaca-se o trabalho da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) que coordenou o debate sobre tal tema no movimento citado.

Os principais pontos desse posicionamento são, em relação à melhoria da segurança jurídica, os seguintes:

1. A correta supressão da improbidade administrativa por violação aos princípios da Administração Pública, mas sem a criação da improbidade administrativa por flagrante ilicitude: O principal fator de insegurança na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa é a previsão de ato de improbidade por violação dos princípios da Administração Pública (moralidade, impessoalidade, eficiência, legalidade e publicidade), previstos na Constituição Federal. Isso porque estas não são regras claras de conduta; são normas amplas, abertas e indeterminadas, cuja violação depende, basicamente, do intérprete da lei no caso concreto, uma vez que é praticamente impossível definir de antemão o que os violaria ou não. Desta forma, sugerimos a substituição da previsão de improbidade administrativa por violação de princípios pela previsão de improbidade administrativa pela realização de ato flagrantemente ilícito.

2. A impossibilidade de presumir o dano ao erário: Outro fator de insegurança na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa atual, e que corrobora para o apagão das canetas, é o entendimento de que o dano ao erário pode ser presumido em razão das condutas do agente público e não precisa ser necessariamente demonstrado no processo judicial. Uma vez que o dano ao erário é um tipo de improbidade específico, com sanções específicas, é necessário reafirmar que o efetivo prejuízo deve ser demonstrado, sob pena de se aplicar sanção ao agente público sem sequer demonstrar a ocorrência do ato de improbidade. Por isso entendemos que é necessário incluir na legislação dispositivo que prescreva a vedação ao dano presumido.

3. O necessário limite à indisponibilidade de bens e enriquecimento sem causa da Administração Pública: Mais um ponto de melhoria que merece atenção é a limitação à indisponibilidade cautelar de bens nas ações de improbidade ao valor necessário ao ressarcimento ao erário, excluída expressamente a possibilidade de indisponibilizar valores atinentes a multa. Isso porque o bloqueio dos bens do administrador público em julgamento acontece antes mesmo de sua defesa e, portanto, bloquear valores para futuro pagamento de sanção, em verdade, seria o adiantamento da pena para antes do contraditório. Assim, defende-se que reste previsto que somente podem se indisponibilizar bens necessários ao ressarcimento ao erário, que não podem culminar em enriquecimento sem causa da Administração Pública.

4. A possibilidade de conversão da Ação de Improbidade em Ação Civil Pública caso não se verifique ato de improbidade, mas se verifique ato administrativo nulo: Atualmente o controle do ato administrativo em muito se confunde com o controle da prática de improbidade administrativa em razão da lógica prescrita na Lei de Improbidade Administrativa, que atribui ao juiz apenas as opções de condenar ou absolver o agente público processado. Entende-se que a improbidade não se confunde e não deve se confundir com a simples ilegalidade do ato administrativo, donde decorre que é possível que, verificada a ausência de improbidade, ainda seja necessário invalidar o ato administrativo objeto da ação. Para tanto, vê-se como solução a possibilidade de conversão da Ação de Improbidade Administrativa em Ação Civil Pública de natureza meramente anulatória para estes casos.

5. A possibilidade de formalizar acordos: Por fim, o último ponto de melhora relacionado a segurança jurídica é disciplina da consensualidade na ação de improbidade. Importa pontuar que a consensualidade na Administração Pública é um movimento recente e muito bem recepcionado pela doutrina e pelos aplicadores da lei. Foi objeto da importante reforma realizada na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro em 2018 e foi incorporada na atual Lei de Improbidade Administrativa em 2019. Entende-se, então, que a possibilidade de realização de acordos nos casos de improbidade é positiva,

mas que o tema merece um melhor tratamento legal do que o conferido atualmente.

Já no que tange ao combate à impunidade, entendemos que esses são os principais pontos a serem endereçados:

6. Previsão de limitação da penalidade de perda de função apenas ao vínculo de mesma natureza de quando ao agente público praticou o ato ímprobo:

Entende-se que esse é um ponto que amplia a impunidade do agente público condenado em ação de improbidade. Se de um lado é necessário melhorar a segurança jurídica para os bons gestores, de outro a sentença proferida ao final do processo de apuração de ato de improbidade não pode ser inócua para fins de proteção do erário e da Administração Pública. Assim, entende-se que não há razão em se limitar a perda da função apenas ao vínculo de mesma natureza de quando o agente público praticou o ato ímprobo.

7. No que tange à contagem do prazo prescricional para a propositura da ação de improbidade a partir da data do ato ímprobo:

Outra necessária melhoria na primeira versão do substitutivo apresentado é a mudança dos termos iniciais de contagem do prazo prescricional, que migraram do fim do exercício da função pública para a data da prática do ato de improbidade. Além de atrair demasiada insegurança para a questão - como por exemplo em improbidade constituída por diversos atos -, a mudança pretendida aloca excessivo ônus ao Ministério Público, em especial porque por parte do prazo prescricional o agente público ainda estará exercendo suas funções, de modo que estará em condições de ocultar evidências.

8. Impossibilidade de parcelamento do valor da condenação:

Outra previsão que consta na primeira versão do substitutivo apresentado e que merece atenção é a possibilidade de parcelamento do valor da condenação. Em nosso entendimento o parcelamento beneficiaria os servidores que praticam atos ímprobos, na medida em que eles poderiam usufruir os bens públicos na integralidade no período.

9. Questões processuais: Por fim, entendemos que: a) à possibilidade de suspensão do prazo para contestação por prazo de até 90 dias; b) ao prazo para contestação entre 30 e 60 dias úteis; c) à limitação do prazo de investigação em 1 ano; e d) à interrupção da prescrição em caso de inquérito por apenas 180 dias; prescritas na primeira versão do substitutivo apresentado não devem ser aprovadas.



3.4 - DEMAIS PROPOSTAS DE EMENDAS À PEC

Clique aqui para acessar o texto das Emendas Constitucionais referentes ao tema

Além das propostas de emendas à PEC apresentadas em relação aos três eixos de trabalho, foram também feitas mais duas propostas de emendas à PEC 32/2020. São elas:

- **Retomar Escolas de Governo, mas sem previsão de impacto nos planos de carreira:** na [Emenda Constitucional nº 19/98](#) foi incluído um parágrafo (§ 2º do Art. 39.) que traz a obrigação de os Governos Federal e dos Estados criarem Escolas de Governo, servindo seus cursos ofertados como um dos pré-requisitos para promoção na carreira. Na PEC 32/2020, esse texto seria excluído. Embora essa mudança não signifique que as Escolas de Governo devam ser extintas, apenas não serão mais obrigatórias, avalia-se como necessária tal previsão. Isso porque, com a presença desta instituição, tais esferas terão a responsabilidade de formulação de uma política de desenvolvimento de seus quadros. No entanto, propõe-se que a manutenção de sua necessidade de existência não seja relacionada à promoção. A discussão sobre carreiras não foi alvo de tal documento, mas não se parte do pressuposto, para tal debate, de que cursos de formação devam ser apontados como critérios gerais para evolução salarial.
- **Retirar as possibilidades de extinção, transformação e fusão de órgãos da administração direta, indireta, autárquica e fundacional:** as novas atribuições previstas para o chefe de Poder Executivo, no Art. 84, certamente irão dar mais flexibilidade para a gestão da estrutura organizacional. No entanto, avalia-se como excesso a possibilidade de que esse poder verse unilateralmente sobre a existência de órgãos. Como a presença de uma organização no setor público remete aos serviços que o Estado presta, acredita-se que a exclusão ou a criação dessas entidades deva passar pelo crivo do Poder Legislativo. Assim, o debate poderá ser feito de forma adequada, trazendo a necessária reflexão sobre tal objeto.integralidade no período.



4. SUMÁRIO DAS PROPOSTAS LEGAIS

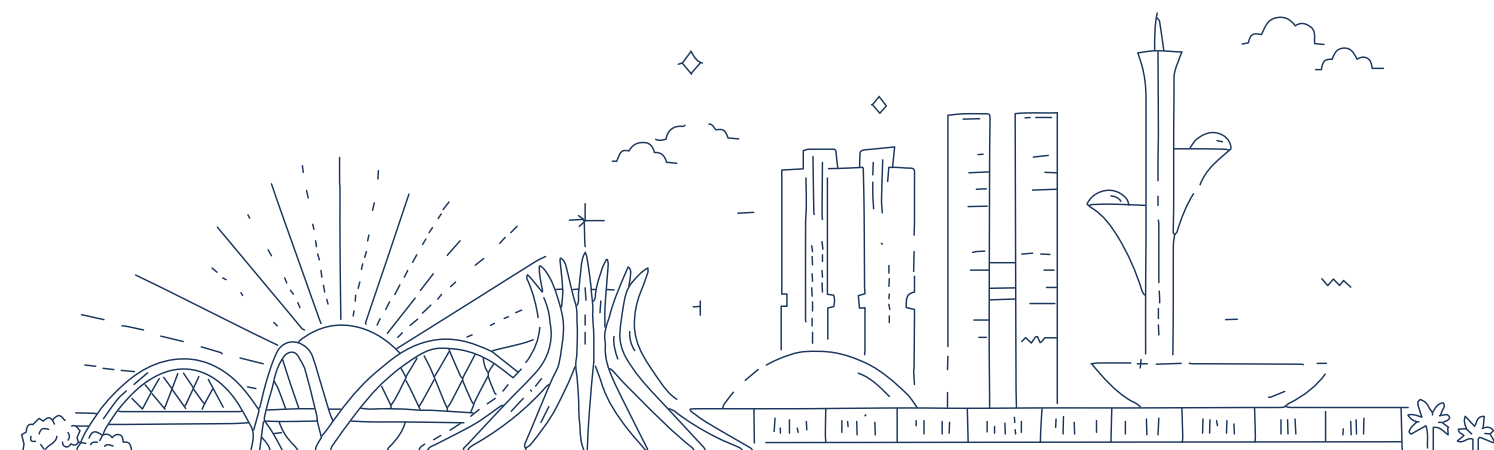
PROPOSTAS DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO - PEC 32/2020

EIXO	RESUMO DA PROPOSTA	ACESSO
1. REDUÇÃO DAS DISTORÇÕES	Incluir servidores atuais	Emenda 1.1
	Incluir membros de Poder atuais e futuros	Emenda 1.2
	Proibição de licença remunerada para disputa eleitoral	Emenda 1.3
	Proibição de aposentadorias e pensões vitalícias	Emenda 1.4
	Possibilitar que o pagamento de abono permanência seja opcional	Emenda 1.5

EIXO	RESUMO DA PROPOSTA	ACESSO
2.MODERNIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO DE PESSOAS	V. Prazo Indeterminado: Mudar a regulamentação do desligamento para Lei Complementar	Emenda 2.1
	V. Típico de Estado: Retomar necessidade Lei Complementar para tratar de desligamento por desempenho, sem o termo procedimento	Emenda 2.2
	V. de Experiência: Retirar previsão de classificação ao final, por desempenho	Emenda 2.3
	V. de Experiência: Retirar o caráter de etapa dos concursos	Emenda 2.4
	V. Prazo Determinado: Incluir uma previsão constitucional de que o ingresso é por processo seletivo	Emenda 2.5
	V. Prazo Deterinado: Estabelecer a regulamentação por Lei Complementar	
	V. Cargo Liderança e Assessoria: Estabelecer a necessidade de processo seletivo, para a maior parte desses cargos	Emenda 2.6
3. DEMAIS PONTOS	Retomar Escolas de Governo, mas sem previsão de impacto nos planos de carreira	Emenda 3.1
	Retirar a possibilidade de extinção, transformação e fusão de órgãos da administração direta, indireta, autárquica e fundacional	Emenda 3.2

Tais conteúdos somente serão apresentados em um segundo momento, após alinhamento com os respectivos relatores ou partes interessadas.

EIXO	PL DE REFERÊNCIA - PROPOSTA	STATUS
1. REDUÇÃO DAS DISTORÇÕES	PL 6726/2016 - Regulação do Teto Salarial	O conteúdo da proposta será apresentado e alinhado com o relator do projeto na Câmara
2. MODERNIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO DE PESSOAS	Sem proposta em trâmite - Instituição do Órgão Central de Política de Gestão de Pessoas	Proposta de texto será apresentada ao Executivo Federal, ao qual será sugerido seu envio
	PL 252/2003 - Modernização do Concurso Público	Aguardando retorno da CCJC para definição de novo relator, ao qual o texto será apresentado
3. SEGURANÇA JURÍDICA	PL 10887/2018 - Aprimoramento da Lei de Improbidade Administrativa	O conteúdo da proposta será apresentado e alinhado com o relator do projeto na Câmara



5. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L., PEDROTI, P., & PÓ, M. V. (2010). **A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas**. Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI, 1, 27-71.

ALMEIDA, D. M., GLAESER, E., BRANDÃO, G. M. D., & ROCHA, R. L. (2017). **Planejamento estratégico de recursos humanos no setor público: a experiência da elogroup**. VIII Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília. ([link](#))

AMORIM, T. N. G. F., Luz, L. C. S. D., & SILVA, L. D. B. (2011). **Estágio Probatório: contribuição efetiva para o Servidor Público?**. Administração Pública E Gestão Social, 3(4), 462-483. ([link](#))

ASSIS, L. O. M.; TELLES, C. O. (2009). **Inovações Recentes na Remuneração Variável em Minas Gerais: Características da Premiação por Produtividade Baseada no Modelo de Gestão por Resultados**. II Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília. ([link](#))

ARRETCHE, M. (2004). **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em perspectiva, 18(2), 17-26. ([link](#))

BANCO MUNDIAL.(2019). **Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro: o que os dados dizem**. Banco Mundial. ([link](#))

BOSSAERT, D. (2005). **The flexibilisation of the employment status of civil servants: From life tenure to more flexible employment relations?**. Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne. ([link](#))

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2000). **A reforma gerencial do Estado de 1995**. Revista de administração pública, 34(4), 7-26.

CAMPANA, P. S. P. (2017). **A Cultura do Medo na Administração Pública e a Ineficiência Gerada pelo Atual Sistema de Controle**. Revista de Direito, v09 n°1/2017 p 189-216. Viçosa. ([link](#))

CARDOSO Jr, J. C. O. (2011). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. IPEA. ([link](#))

CARVALHO, E. D. P. D. (2011). **O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores—de 1930 aos dias atuais**. CARDOSO, JC Burocracia e ocupação no setor público brasileiro. IPEA. ([link](#))

ENAP (2019). **Seleção de Elite - Como mudar o Concurso Público para Selecionar os Melhores**, Governo Federal. ([link](#))

EVANS, P. B. (2012). **Embedded autonomy: States and industrial transformation**. Princeton University Press.

GADELHA, C.P. (2016). **Profissionalização da Função Pública: estudo sobre avaliação de desempenho do servidor em estágio probatório**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. ([link](#))

GRIN, E. J (2014). **Trajectoria e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios**. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 48, n. 2., p.469-480 ([link](#))

RAEF, A., & CARMO, M. (2008). **A organização de carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira: o papel das carreiras transversais**. In CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (Vol. 13).

LAH, T. J., & PERRY, J. L. (2008). **The diffusion of the Civil Service Reform Act of 1978 in OECD countries: A tale of two paths to reform**. Review of Public Personnel Administration, 28(3), 282-299.

LASSANCE, A. (2017). **O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes (No. 2287)**. Texto para Discussão. IPEA. ([link](#))

LOPEZ, F., & GUEDES, E. (2018). **Atlas do Estado brasileiro: uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira em duas décadas (1995-2016)**. ([link](#))

MATTOS, F. A. M. (2011). **Emprego público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente**. Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro, 213. IPEA. ([link](#))

MOTTA, C. A. (2016). **Avaliação de desempenho de servidores públicos em estágio probatório na UFSCar: um desafio institucional**. Universidade Federal de São Carlos. ([link](#))

NUNES, P. (2009). **Reforma do emprego público: breves considerações às grandes reformas em curso em Portugal**. Tékhne-Revista de Estudos Politécnicos, (11), 49-73. ([link](#))

NUNES, E. (1995). **A gramática política do Brasil**. Garamond

OECD. (2004). **Trends in human resources management policies in OECD member countries: an analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management**. ([link](#))

OCDE. (2010). **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo - Relatório da OCDE**. ([link](#))

OECD. (2019). **Innovation Skills and Leadership in the public sector: Towards a senior civil service in Brazil**. ([link](#))

SECCHI, L.; SOARES, M.; P., V. (2011). **Concurso público e bom governo. Frente Nacional dos Prefeitos Finanças dos Municípios Paulistas**.([link](#))

SCHIKMANN R. (2010). **Gestão Estratégica de Pessoas: Bases para a concepção do Curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público**. In PANTOJA, M.J.; CAMÕES, M.R.S e BERGUE, S.T.(orgs.). Gestão de Pessoas: Bases Teóricas e Experiências no Setor Público. Brasília: ENAP. ([link](#))

SUNDFELD, C. A. **Chega de axé no direito administrativo**. ([link](#))

TRETTEL, R. B (2017). **Os condicionantes institucionais dos privilégios do judiciário no Brasil: leis e costumes**. Fundação Getulio Vargas. ([link](#))

AGENDA

LEGISLATIVA

DA FRENTE
PARLAMENTAR
DA REFORMA
ADMINISTRATIVA



**FRENTE PARLAMENTAR DA
REFORMA ADMINISTRATIVA**