

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA PRECISA RECUPERAR OS 20 ANOS PERDIDOS

Nota Técnica 19/2020

O serviço público brasileiro está atrasado e em descompasso com a realidade contemporânea. O Estado é ineficiente, gerador de desigualdades¹ e não atende aos anseios da população carente usuária dos serviços mais básicos². Ao contrário. O serviço público mais próximo de bons indicadores de qualidade atendem à população de classe média alta, como é o caso das Universidades Públicas, Institutos Federais e o sistema de alta complexidade do SUS (em geral acessível por vias judiciais)³.

Tendo esse panorama histórico, há mais de duas décadas se discute a necessidade de uma reforma administrativa que modernize o funcionalismo público; aumente sua produtividade e eficiência; corte disfunções e privilégios; e adote as premissas de uma administração gerencial moderna.

Portanto, apesar de se fazer profundamente necessária, uma reforma administrativa só será suficiente se enfrentar os problemas mencionados. Seu fim é tornar os indivíduos como os reais beneficiários do orçamento e os protagonistas das políticas públicas, enquanto os servidores, como o termo sugere, são o meio necessário à serviço do atingimento desse fim.

¹ FRAGA, Arminio. ESTADO, DESIGUALDADE E CRESCIMENTO NO BRASIL. **Scielo**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 1-15, set. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002019000300613&script=sci_arttext. Acesso em: 28 set. 2020.

²CNI, Agência de Notícias. **Em quatro anos, aumenta a insatisfação com a educação no país, segundo pesquisa da CNI e Todos Pela Educação**. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/educacao/em-quatro-anos-aumenta-a-insatisfacao-com-a-educacao-no-pais-segundo-pesquisa-da-cni-e-todos-pela-educacao/>. Acesso em: 28 set. 2020.

³ MENDES, Marcos. Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro. Elsevier, 2014.

1. FALHAS DE ABRANGÊNCIA DA PEC

O maior gargalo da PEC 32 está em sua abrangência. Uma reforma eficiente e eficaz deve contemplar uma ampla gama de servidores e membros dos Três Poderes da União, Estados e Municípios sem sucumbir à pressão dos grupos de interesse.

1.1 Não abrange de forma clara os membros de Poder

Não existe PEC de iniciativa do Judiciário nem do Ministério Público. Portanto, alterações constitucionais que interfiram nas carreiras, inclusive, de juízes e promotores devem ocorrer por iniciativa ou do Legislativo ou do Executivo.

De acordo com o art. 61, § 1º, II, 'b' e 'd' da Constituição Federal cabe ao Poder Executivo a iniciativa de Leis que disponham, respectivamente, sobre a organização administrativa e judiciária; e sobre organização do Ministério Público. De fato, existe embaraço de nível principiológico que determina a convivência harmoniosa entre os Poderes da República. É evidente, todavia, que agir legislativamente dentro dos parâmetros democráticos para reduzir privilégios do Poder Judiciário e do Ministério Público está dentro do rol garantido em nível constitucional em respeito aos freios e contrapesos (*checks and balances*).

Na discussão da reforma administrativa, tomou protagonismo de forma relevante e salutar a não inserção de membros do Poder Judiciário e do Ministério Público em seu rol reformista. Essas carreiras estão entre as que gozam dos maiores privilégios. São os seus membros que gozam, por exemplo, de férias e recessos de 60-90 dias, aposentadoria como punição, e penduricalhos diversos disfarçados de verbas indenizatórias de modo a furar o teto salarial e evitar a incidência de imposto de renda.

Apesar de existirem controvérsias acerca da possibilidade do Poder Executivo enviar uma reforma incluindo os membros dos demais poderes, é importante que esse gargalo seja corrigido pelo Congresso por meio de emendas. Não incluí-los afeta a proposta tanto em termos de efetividade quanto de impacto.

1.2 A PEC 32 não se aplica aos servidores atuais

Apenas novos servidores vão se sujeitar ao regime instituído pela PEC 32. Dessa forma, tanto os impactos financeiros⁴, quanto as mudanças mais necessárias, só serão concretizadas no longo prazo - apesar das quase três décadas de discussão sobre a justa e necessária reforma administrativa brasileira.

Um ponto importante é que os servidores pós-reforma estarão em um regime jurídico sensivelmente diferente dos servidores atuais. Nesse ponto, a proposta pode gerar um grave problema de isonomia, pois os servidores pré e pós-reforma estarão executando atividades semelhantes, embora regidos por regimes jurídicos e carreiras completamente diversos.

Por isso, é necessária a sua aplicação, no que couber, aos atuais servidores, sobretudo para evitar problemas de isonomia. Na experiência brasileira, esse tipo de questão tende a ser judicializada, resultando em um risco significativo para a exequibilidade da reforma.

Ademais, não deve existir privilégio adquirido. Planos de cargos e salários automáticos, licenças prêmio, férias de 60 dias, penalidade por aposentadoria compulsória, bem como outras vantagens em descompasso com os ditames constitucionais, além de serem caros para o trabalhador brasileiro, diminuem a eficiência do setor público. Por isso, não é razoável que se mantenham privilégios dos servidores pré-reforma, quando estes serão abolidos para os servidores pós-reforma

Logo, a PEC 32 deve se estender, no que couber, aos atuais servidores, sobretudo para elevar sua abrangência e impacto financeiro. Só assim poderemos reconhecê-la como justa e eficaz.

1.3 Proposta de regra de transição

⁴ CAVALCANTI, Marco Antônio F. de H.. **Ajustes nas despesas de pessoal do setor público**: cenários exploratórios para o período 2020-2039. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200914_cc_48_nt_ajuste_gastos_pessoal.pdf. Acesso em: 28 set. 2020.

Para cumprir o proposto no tópico anterior, o Congresso pode propor uma regra de transição para os atuais servidores, nos moldes do que foi feito no Rio Grande do Sul⁵. Os servidores atuais podem continuar a receber as vantagens temporais que já fazem jus, como também receber as que estão em processo de aquisição corrente. Assim, um servidor poderia completar mais um período aquisitivo de anuênio, triênio, quinquênio, licença prêmio, progressão ou promoção automáticas, ou, ainda, férias estendidas. Após essa aquisição, no entanto, não mais faria jus a estes benefícios, nos moldes dos servidores que tomarem posse após a entrada em vigor da PEC 32.

2. ESTADO DA ARTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: JUSTIFICATIVAS PARA A REFORMA

O Estado brasileiro não tem margem para inovar em políticas públicas. Dos 26 estados da federação mais o Distrito Federal, 18 já gastam mais de 95% do limite com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal e 5 já gastam algo próximo a 70% de sua receita com pessoal (RS, RJ, RN, MS e MG).⁶ Como esse cenário administrativo brasileiro não é uma novidade, desde 1998 tenta-se, sem sucesso, tornar a gestão do país mais moderna e propensa a tornar os indivíduos protagonistas das políticas públicas.

A Emenda Constitucional nº 19 foi a responsável por incluir no ordenamento a eficiência como um dos princípios da administração pública, assim como também adicionou o baixo desempenho em avaliações periódicas como causa de perda do cargo pelo servidor público. Na mesma linha, a reforma pretendeu pôr fim ao Regime Jurídico Único

⁵ KANNENBERG, Vanessa. **Assembleia aprova em 1º turno PEC que altera previdência e carreiras de servidores**. 2020. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/assembleia-aprova-em-1-turno-pec-que-altera-previdencia-e-carreiras-de-servidores>. Acesso em: 28 set. 2020.

⁶ BENTO, Maurício. **Reforma administrativa: o que se vê e o que não se vê. o que se vê e o que não se vê**. 2020. Disponível em: <https://exame.com/blog/instituto-millennium/reforma-administrativa-o-que-se-ve-e-o-que-nao-se-ve/>. Acesso em: 28 set. 2020.

(RJU) dos servidores públicos civis: defasado e típico de uma administração arcaica, burocrática e autocentrada.

O fim do RJU foi suspenso liminarmente pelo Supremo Tribunal Federal (STF)⁷ devido a alegações de que esse trecho da emenda não havia sido aprovado em dois turnos, contendo, portanto, um vício formal. Assim, faz-se necessária uma nova emenda constitucional que ponha fim ao RJU.

Adicionalmente, a questão da avaliação de desempenho é complexa. A inclusão da demissão por baixo desempenho, porém, nunca foi regulamentada. Mesmo após 22 anos, o consenso de que os servidores devem ser avaliados periodicamente nunca saiu do campo teórico, o que permitiu que alguns servidores mantivessem um baixo desempenho sem punições ou controle adequados.

É evidente a importância em se criar um sistema de avaliação amplo e isento dos movimentos da política. Nele, o servidor *i)* deve ter a devida análise de seu desempenho; *ii)* ser promovido apenas se executar seu serviço de maneira adequada; e, em última instância, *iii)* ser demitido caso o desempenho seja insuficiente. O desenho desse mecanismo é um aspecto central para o sucesso da reforma. Ainda assim, o governo escolheu apresentar essa regulamentação após a PEC⁸.

Desse modo, apesar de ter apresentado alguns avanços, a reforma administrativa dos anos 1990 foi desidratada e, devido à pressão de grupos de interesse, fracassou em implementar uma administração moderna no país⁹. Devido ao atraso de vinte anos para a sua efetiva implementação, estabelecida está a necessidade urgente de uma reforma administrativa ampla e abrangente.

⁷ Notícias STF. **Relatora considera inconstitucional emenda que extinguiu RJU para servidores públicos**. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=450964&ori=1>. Acesso em: 28 set. 2020.

⁸ A economista Ana Carla Abrão, por exemplo, se manifestou sobre esse ponto em:

www.youtube.com/watch?v=dLFg14qDldg&feature=emb_logo&ab_channel=NOVO30

⁹ Uma referência importante para a reforma dos anos 1990 é: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, p. 7-41, jan. 1996. Disponível em:

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>. Acesso em: 28 set. 2020.

3. NOVAS MODALIDADES DE VÍNCULO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma das principais mudanças propostas pela PEC 32 é a tentativa de pôr fim, mais uma vez, ao Regime Jurídico Único representado, em nível federal, pela Lei 8.112 de 1990. Assim, as modalidades atuais de vínculos seriam substituídas por:

- I - vínculo de experiência;
- II - vínculo por prazo determinado;
- III - cargo com vínculo por prazo indeterminado;
- IV - cargo típico de Estado; e
- V - cargo de liderança e assessoramento.

Todavia, o texto da PEC 32 deixa a cargo de leis complementares a competência de regulamentar as mudanças nos referidos institutos. Ainda assim, passa-se a analisá-los abaixo.

3.1 Cargo típico de Estado e Vínculo por tempo indeterminado

De acordo com o que é trazido na reforma, o que hoje se convencionou chamar de servidores de carreira (efetivos) seriam divididos entre os ocupantes de cargo típico de Estado e aqueles com vínculo por tempo indeterminado. As duas modalidades ainda terão os critérios para demissão regulamentados posteriormente por lei complementar e, em ambos os casos, existirão hipóteses taxativas para a manutenção dos servidores na administração.

Nesse sentido, as principais diferenças entre as modalidades é a de que os cargos típicos de Estado seriam destinados às áreas-fim dos órgãos, teriam maiores proteções, bem como maiores restrições quanto à acumulação de cargos ou exercício de atividades junto à iniciativa privada.

Em contraste com essa modalidade, os ocupantes dos cargos com prazo indeterminado não teriam nem garantias, nem restrições tão rígidas, podendo acumular cargos e exercer atividades na iniciativa privada mais

facilmente. Além disso, o governo trará¹⁰, em projeto de lei, a possibilidade de perda de cargo por obsolescência da função.

As mudanças são positivas, uma vez que é preciso endereçar as peculiaridades dos cargos. Em geral, o servidor da área fim exerce funções que demandam maiores proteções contra pressões de grupos de interesse tanto do setor público, quanto do setor privado. Todavia, o servidor da área meio ocupa cargos que são mais passíveis de substituição, devendo ser mais elástica a possibilidade de dispensa, como proposto pela PEC 32.

É preciso olhar para a realidade. Até hoje o Brasil ainda possui datilógrafos e ascensoristas na folha de pagamento¹¹. Com a aprovação da reforma administrativa, carreiras que se tornarem igualmente obsoletas no futuro, poderão ser substituídas tempestivamente¹², considerando atividade e inatividade. Esse tipo de mudança foi adotada e proposta, por exemplo, na recente reforma do serviço público francês^{13,14}.

Vale o alerta, evidentemente, sobre a nebulosidade em se definir quais seriam as carreiras típicas de Estado, uma vez que sua delimitação pode ser excessivamente sujeita à pressão política. Assim, correria-se o risco de ser instituída uma gama muito ampla de carreiras, conseguindo o status de “típica de Estado”, mesmo que não haja motivação técnica para tal. Diretrizes claras, portanto, devem dirigir a sua definição, a fim de evitar a inclusão irrestrita de servidores nesta categoria.

¹⁰UOL. Governo prepara projeto de lei para demitir servidor em cargo obsoleto. Brasília, set. 2020. Disponível em:

<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/20/governo-projeto-lei-demitir-servidor-cargo-obsoleto.htm>

¹¹ Em 2018, o presidente Temer extinguiu alguns cargos obsoletos, mas alguns continuaram pela impossibilidade de demitir servidores.

¹² Ministério da Economia. **Nova administração pública**. Disponível em:

<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/setembro/nova-administracao-publica.pdf/view>. Acesso em: 28 set. 2020.

¹³ THE ECONOMIST. **France's president kicks off a second round of reforms**. Londres, jun. 2019. Disponível em:

<https://www.economist.com/europe/2019/06/15/frances-president-kicks-off-a-second-round-of-reforms>. Acesso em: 28 set. 2020.

¹⁴ MALLEY, Victor. France launches 'profound' reform of civil service. Financial Times, Paris, mar. 2017. Disponível em:

<https://www.ft.com/content/4e6ce250-5086-11e9-b401-8d9ef1626294>. Acesso em: 28 set. 2020.

É evidente que carreiras típicas de Estado devem deter direitos e deveres que justifiquem e legitimem os ônus e bônus em relação às carreiras não típicas. A própria PEC 32 já coloca que as carreiras típicas terão estabilidade, mas em compensação terão maiores restrições quanto a acumulação de cargos.

3.1.1 Propomos:

Seria pertinente adicionar também restrições quanto a cessão desse servidor a órgão de outros poderes. A cessão de servidores das carreiras típicas representa uma redução do efetivo dos órgãos, além de permitir a investidura em cargos políticos, afetando sua capacidade de atuar de modo impessoal e imparcial.

Na mesma linha, tais cargos também deveriam carregar restrições quanto à participação político-eleitoral. Atualmente, juízes e promotores já são impedidos de ter atuação político-eleitoral, para que exerçam suas funções de maneira impessoal. É o caso de se pensar em estender tais restrições a todas as carreiras típicas de Estado, como Auditores da Receita e Delegados de Polícia.

3.2 Vínculo de experiência

A criação do vínculo de experiência em substituição ao atual modelo de estágio probatório é uma das mais significativas mudanças da reforma. Apesar dos detalhes ainda dependerem de regulamentação posterior, assim como as demais modalidades, o vínculo de experiência já representa uma inovação na medida em que a PEC 32 o define como etapa do concurso público.

Atualmente, o estágio probatório trata-se de mera formalidade, uma vez que apenas 0,4% dos servidores federais é dispensado durante a fase¹⁵. Devido à falta de regulamentação da demissão por desempenho, essas dispensas se dão apenas pelo cometimento de faltas graves ou mesmo de

¹⁵ Ministério da Economia. **Nova administração pública**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/setembro/nova-administracao-publica.pdf/view>. Acesso em: 28 set. 2020.

crimes. Na prática, a dispensa de um servidor ineficiente ou até criminoso se dá de modo demasiadamente moroso e burocrático.

Com a criação do vínculo de experiência, o ônus é invertido e caberá ao aspirante a servidor público comprovar que está devidamente apto para assumir o cargo no que seria um exercício prévio das suas atividades.

4. A REFORMA CORTA PRIVILÉGIOS

A PEC 32 adiciona ao art. 37 da Constituição um novo inciso que veda a concessão de vantagens desarrazoadas e traz outras boas medidas, como, por exemplo, a impossibilidade de aplicação da aposentadoria compulsória como forma de punição. O novo inciso XXIII do art. 37 traz um total de dez vedações (alíneas a a j), analisadas abaixo:

4.1 Férias, recessos e reduções de jornada

A primeira vedação é a concessão de mais de 30 dias de férias, incluindo os recessos. Nesse ponto, existem disparidades relevantes no setor público. A maior parte dos servidores tem férias de 30 dias, assim como os trabalhadores do setor privado. No entanto, algumas carreiras possuem férias de 60 dias, longos recessos, ou mesmo ambos.

Membros do Judiciário e do Ministério Público, professores universitários e servidores do TCU, por exemplo, possuem mais de 60 dias de folga, nas quais estão inclusas as férias, os recessos e os feriados. É importante evidenciar que esse excesso contribui para a morosidade e ineficiência do Poder Judiciário, que afasta, com frequência, seus membros de suas atividades.

Em alguns casos, como na Justiça do Distrito Federal, ainda há um adicional de quase 30 dias de feriados e recessos estabelecidos em lei¹⁶, o que eleva esse período global para aproximadamente 90 dias¹⁷. Os maiores

¹⁶ LEI Nº 11.697, DE 13 DE JUNHO DE 2008:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11697.htm

¹⁷ BREDEER, Felipe; RODRIGUES, Douglas. Calendário do STF estabelece 90 dias de folga em 2019. **Poder360**, Brasília, v. 1, p. 1-1, jan. 2019. Disponível em:

<https://www.poder360.com.br/justica/calendario-do-stf-estabelece-90-dias-de-folga-em-2019/>. Acesso em: 28 set. 2020.

beneficiados desses privilégios são certamente os servidores, em sentido lato, enquanto os cidadãos veem seu acesso à Justiça e ao serviço público reduzidos.

De acordo com um levantamento do Ministério da Economia, a venda de férias gera um gasto de R\$ 4 bilhões¹⁸ por ano. Apesar de o procurador-geral Vladimir Aras ter argumentado que a carga de trabalho “é desumana¹⁹”, a realidade demonstra que uma quantidade significativa dos que contam com essas super-férias vende um terço delas, de modo a se tornar, além de um privilégio, uma forma de juízes e promotores burlarem o teto remuneratório.

Nesse mesmo sentido, também se veda a concessão de redução na jornada de trabalho sem a devida redução salarial. Existem órgãos²⁰²¹ que vêm reduzindo a jornada de algumas categorias sem a devida redução proporcional de salários. Isso necessariamente causa danos tanto aos cofres públicos, quanto ao beneficiário do serviço - pois é necessário contratar mais servidores para substituição.

4.1.1 Propomos:

Por fim, o texto da PEC também deveria prever o fim da licença remunerada para concorrer a cargo eletivo, privilégio injustificável que atua como um subsídio para a candidatura de servidores públicos em detrimento dos demais cidadãos. Como nos casos acima, esse privilégio resulta na ausência de servidores por um tempo prolongado - desde o

¹⁸ AGÊNCIA ESTADO. **Férias de 60 dias custam R\$ 4 bi por ano no funcionalismo público.** Infomoney, São Paulo, nov. 2019. Disponível em:

<https://www.infomoney.com.br/politica/ferias-de-60-dias-no-custam-r-4-bi-por-ano-no-funcionalismo-publico/>. Acesso em: 28 set. 2020.

¹⁹ REZENDE, Constança. Aras vê carga de trabalho desumana e defende férias de 2 meses para MP. **Uol**, nov. 2019. Disponível em:

<https://noticias.uol.com.br/colunas/constanca-rezende/2019/11/04/aras-ve-carga-de-trabalho-desumana-e-defende-ferias-de-2-meses-no-mp.htm>. Acesso em: 28 set. 2020.

²⁰ G1 TOCANTINS. **Servidores estaduais começam a trabalhar em jornada reduzida de 6 horas diárias.** Tocantins, dez. 2019. Disponível em:

<https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2019/12/09/servidores-estaduais-comecam-a-trabalhar-em-jornada-reduzida-de-6-horas-diarias.ghtml>. Acesso em: 28 set. 2020.

²¹ A UnB, por exemplo, reduziu a jornada em alguns casos:

http://informa.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=564%3Acad-aprova-reducao-de-jornada-a-servidores-com-filhos-de-ate-dois-anos&catid=139&Itemid=102

registro da candidatura até 15 após a eleição. Além disso, a previsão é de que esse benefício custe cerca de R\$ 1 bilhão neste ano²², quase metade do valor do fundo eleitoral.

4.2 Benefícios por tempo de serviço

A PEC 32 veda a prática ainda muito usual de progressões e promoções na carreira com base exclusivamente no tempo de serviço. Esse sistema, além de ser ineficiente e custoso, é injusto, pois iguala bons e maus servidores. Independentemente do mérito e da qualidade do serviço prestado, todos são promovidos da mesma forma.

Na mesma linha, a PEC veda os denominados adicionais por tempo de serviço, como anuênios, triênios, quinquênios, dentre outros, que elevam a remuneração do servidor automaticamente com o decorrer de um determinado tempo, sem relação com a produtividade ou com a capacidade financeira do ente empregador.

Estudo do Banco Mundial²³ sobre o serviço público brasileiro aponta que progressões e promoções vinculadas à experiência e ao desempenho poderiam gerar incentivos para a melhoria da eficiência do setor público. Nesse ponto, o relatório também indica a necessidade de redução dos salários iniciais das carreiras, uma vez que existem situações nas quais o salário inicial é muito próximo ao salário final, desincentivando o servidor a assumir responsabilidades e a se tornar mais produtivo²⁴.

Nesse sentido, licenças-prêmio concedidas exclusivamente por tempo de serviço também são vedadas pela PEC. Apesar de extintas em nível federal, 20 estados²⁵ ainda a aplicam em sua estrutura administrativa.

²² ES360. **Servidores em licença remunerada para disputar eleição podem custar R\$ 1 bilhão**. Vitória, set. 2020. Disponível em: <https://es360.com.br/servidores-em-licenca-remunerada-para-disputar-eleicao-podem-custar-r-1-bilhao/>. Acesso em: 28 set. 2020.

²³ BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil**, 2017.

²⁴ Esse ponto é explicado na seção 4.4.

²⁵ G1. **Entenda a reforma administrativa enviada pelo governo**. Brasília, set. 2020. Disponível em:

<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/03/entenda-a-reforma-administrativa-enviada-pelo-governo.ghtml>. Acesso em: 28 set. 2020.

Além de serem um privilégio sem fundamento técnico, as licenças-prêmio também são constantemente vendidas de modo a aumentar artificialmente os salários e burlar o teto remuneratório.

No entanto, uma exceção é trazida para garantir a concessão de licenças. Trata-se do caso da capacitação dos servidores. Ainda que seja uma iniciativa louvável, cujo fim é melhorar a prestação do serviço público, não é salutar garantir a sua concessão baseada no critério de tempo de serviço.

Existem situações nas quais são concedidas licenças de capacitação para cursos de idiomas ou cursos à distância (EAD), modalidades nas quais, salvo raríssimas exceções, não se relacionam com a atividade fim do órgão, do servidor e onera a Administração Pública de forma desnecessária. Apesar de o Executivo Federal ter trabalhado no sentido de reduzir essas distorções²⁶, em nível Estadual o problema ainda é corriqueiro.

4.3 Limitações a Substituições e Incorporações

A proposta apresenta importantes mudanças sobre a remuneração de cargos comissionados: i) vedação de incorporações permanentes dos cargos em comissão na remuneração; ii) restringe as remunerações advindas de substituições de servidores.

A PEC 32 impede a incorporação de gratificações ou adicionais pelo exercício de cargos comissionados à remuneração permanente do servidor - prática ainda comum em alguns estados e municípios.

Apesar de fazer sentido remunerar adicionalmente quem ocupa cargos com maiores responsabilidades, não faz sentido que a remuneração se estenda mesmo após o término do seu exercício. Assim, há, acertadamente, a vedação da incorporação total ou parcial das gratificações dos cargos em comissão aos vencimentos individuais dos servidores.

²⁶ AUGUSTO, Otávio. Governo federal muda regras para capacitação de servidores públicos. **Metrópoles**, Brasília, set. 2019. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/servidor-brasil/governo-federal-muda-regras-para-capacitacao-de-servidores-publicos>. Acesso em: 28 set. 2020.

A proposta também veda o pagamento adicional aos servidores que estejam substituindo pessoal em cargos com equivalência de atribuições ou de mesmo nível hierárquico. A ressalva é dada à substituição dos cargos de comissão, função de confiança e cargo de liderança e assessoramento.

4.4 Restrição de indenizações e penduricalhos

A Constituição Federal já determina em seu art. 37, X, que alterações na remuneração de servidores públicos somente sejam feitas por lei específica. No entanto, algumas situações que autorizam o pagamento retroativo de servidores vem burlando o mencionado artigo.

Para evitar esse desvio, a PEC 32 traz em seu texto a vedação ao pagamento de indenizações sem previsão de requisitos ou parâmetros em lei, bem como a vedação ao pagamento de reajustes de remuneração ou indenização retroativas. Ainda assim, a restrição a alguns privilégios poderia ser mais ousada.

Um primeiro exemplo é o auxílio moradia, cuja existência faz pouco sentido em diversas situações. De fato, já existiram casos em que casais de servidores receberam o benefício ao mesmo tempo²⁷, além de o benefício ser pago mesmo quando o servidor não tinha a necessidade de mudar ou possuía imóvel na região em que trabalha. Apesar de o CNJ já ter realizado diversas correções no auxílio²⁸ e reduzido o gasto de magistrados com esse benefício significativamente²⁹, é interessante que o esforço permaneça até a sua completa extinção ou aplicação residual para casos excepcionalíssimos.

É notório que uma mudança significativa deve ser promulgada com relação ao teto salarial dos servidores. Apesar de o teto ser de,

²⁷G1 RIO. **Corregedoria Nacional de Justiça abre investigação para apurar auxílio-moradia do juiz Marcelo Bretas**. G1, Rio de Janeiro, maio 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/corregedoria-nacional-de-justica-abre-investigacao-para-apurar-auxilio-moradia-do-juiz-marcelo-bretas.ghtml>. Acesso em: 28 set. 2020.

²⁸ FARIELLO, Luiza. CNJ restringe pagamento do auxílio-moradia a casos excepcionais.

Agência CNJ de Notícias, Brasília, dez. 2018. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/cnj-restringe-pagamento-do-auxilio-moradia-a-casos-excepcionais/>.

²⁹ Os dados podem ser conferidos em:

<https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/ajuda-de-custo-auxilio-moradia-e-beneficios/>

aproximadamente, R\$ 39 mil, já se verificou que juízes federais, por exemplo, possuem uma média de remuneração de R\$ 51 mil reais³⁰. Por isso a importância de se abarcar os membros do Poder Judiciário e membros do Ministério Público na reforma.

Na realidade, existe um “sótão salarial”, reforçado pelos mais diversos penduricalhos e benefícios, que permitem que alguns salários do serviço público sejam significativamente maiores do que o teto salarial. Em algumas situações, os vencimentos de alguns servidores alcançaram mais de R\$ 300 mil reais³¹ em um mês, o que significa que os rendimentos acima do teto foram maiores do que o próprio teto.

Tramita na Câmara dos Deputados um Projeto de Lei³² que propõe que parte desses benefícios sejam obrigatoriamente incluídos no cálculo do teto salarial. Apesar do Livres defender alterações ao relatório atual do projeto, é questionável a ausência de sinalização por parte do Governo no sentido da priorização de medidas como esta.

4.5 Carreiras, progressão e questões salariais

Há muitas distorções e desigualdades quando se analisa o setor público em seus diferentes níveis e poderes, assim como quando se compara o serviço público com o seu paralelo no privado. Diversas carreiras prestam serviços semelhantes, mas possuem salários significativamente diferentes³³. Ciente dessa realidade, a PEC 32 põe fim, corretamente, ao pagamento de salários e indenizações de forma retroativa.

³⁰ BRÍGIDO, Carolina. Custo por juiz no Brasil sobe e chega a R\$ 51 mil por mês. **O Globo**, Rio de Janeiro, ago. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/custo-por-juiz-no-brasil-sobe-chega-r-51-mil-por-mes-24603763>. Acesso em: 28 set. 2020.

³¹VAZ, Lúcio. Juízes recebem R\$ 300 mil e pagam uma merreca de Imposto de Renda. Como é possível? Gazeta do Povo, Brasília, abr. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/lucio-vaz/juizes-recebem-300-mil-e-pagam-uma-merreca-de-imposto-de-renda-como-e-possivel/>. Acesso em: 28 set. 2020.

³² PL 6726/2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2121442>

³³Ministério da Economia. **Nova administração pública**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/setembro/nova-administracao-publica.pdf/view>. Acesso em: 28 set. 2020.

De forma paralela ao debate da reforma administrativa em si, há, também, a discussão acerca dos salários iniciais das carreiras do serviço público. O primeiro problema é que algumas carreiras já iniciam com salários altos, de forma que a progressão automática garante o atingimento do teto em alguns poucos anos. Com isso, os servidores tanto alcançam o topo da carreira de forma automática, como passam um tempo significativo no topo da carreira antes de se aposentar³⁴.

O segundo problema é que os salários iniciais e finais de algumas carreiras são significativamente mais altos no serviço público do que seriam em atividades similares no setor privado³⁵³⁶. Isso resulta numa atratividade desproporcional das carreiras públicas, sobretudo para os jovens. Além disso, observa-se que, mesmo que o salário fosse mais baixo, a demanda pelas vagas é tão alta que os concursos ainda seriam altamente competitivos, já que o prêmio salarial continuaria sendo atrativo.

Com isso, se faz necessária a redução das remunerações iniciais de diversas carreiras dos três poderes e uma progressão mais lenta até o topo da carreira. Apesar de o Poder Executivo ter indicado que medidas com essa natureza serão incorporadas nas próximas fases, através de Leis Complementares, até então, a única proposição apresentada é a PEC 32³⁷³⁸.

³⁴ Verificou-se que, em alguns casos, leva-se cerca de 15 anos para se alcançar o topo da carreira. Considerando uma média de 25 anos em serviço, como levantado pelo Governo Federal, isso leva esse servidor a estar no topo da carreira por 10 anos sem perspectiva de progressão. Notamos que a PEC 32 veda a progressão automática de carreira.

³⁵ MENEZES FILHO, Naercio; TENOURY, Gabriel Nemer. A Evolução do Diferencial Salarial Público-Privado no Brasil. **Policy Paper**, São Paulo, v. 29, p. 1-42, nov. 2017.

³⁶ BRAGA, Breno; FIRPO, Sergio; GONZAGA, Gustavo. ESCOLARIDADE E DIFERENCIAL DE RENDIMENTOS ENTRE O SETOR PRIVADO E O SETOR PÚBLICO NO BRASIL. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, v. 39, p. 431-464, dez. 2009.

³⁷ TEMÓTEO, Antonio. Entenda as propostas do governo para mudar regras do funcionalismo público. **Economia Uol**, Brasília, set. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/03/principais-pontos-reforma-administrativa-governo-bolsonaro.htm>. Acesso em: 28 set. 2020.

³⁸ AUGUSTO, Otávio. Para entender: o ponto a ponto do que muda com a reforma administrativa. **Metrópoles**, Brasília, set. 2020. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/servidor-brasil/para-entender-o-ponto-a-ponto-do-que-muda-com-a-reforma-administrativa>. Acesso em: 28 set. 2020.

5. NOVAS COMPETÊNCIAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO

Uma outra mudança significativa trazida pela PEC 32 está na concessão de competência ao Presidente da República de reorganizar órgãos e cargos por meio de decreto. Atualmente, mudanças desse tipo necessitam de aprovação do Congresso Nacional por meio de lei.

A reorganização da estrutura do Poder Executivo, de fato, deve ficar a cargo do seu chefe, ou seja, do Presidente. No entanto, estender tais poderes para além da Administração Direta, abrangendo também autarquias e fundações criadas por lei, pode macular a estrutura do Estado, que, em parte, deve se pretender permanente.

Por essa razão, esse ponto é criticável do ponto de vista técnico e político, causando a preocupação³⁹ de que alguns órgãos possam ser reorganizados de forma a reduzir sua capacidade de agir de modo impessoal e eficiente. Caso a reorganização dessas instituições fique à mercê dos ventos da política partidária, o desenho institucional pode ficar inadequado para gerar continuidade e estabilidade.

Se por um lado é compreensível que a estrutura do governo possa ser mais flexível em algumas situações, sobretudo com relação à Administração Direta e cargos em comissão, por outro, a proposta deveria ser ajustada de modo a garantir que organizações criadas por lei mantenham-se perenes.

³⁹DOCA, Geralda; VENTURA, Manoel. Reforma administrativa: líderes do governo alertam que extinção de órgão por decreto pode afetar projeto. **O Globo**, Rio de Janeiro, set. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/reforma-administrativa-lideres-do-governo-alertam-que-extincao-de-orgao-por-decreto-pode-afetar-projeto-24625548>. Acesso em: 28 set. 2020.

6. CONCLUSÃO

Diante do trazido acima, o Livres acredita na importância de uma Reforma Administrativa que modernize o Estado brasileiro. O debate é urgente e já está atrasado há mais de vinte anos. Por isso, compreendendo que a PEC 32 está incompleta, sugerimos ao Congresso Nacional:

1. Inserção dos membros de Poder na Reforma apresentada;
2. Inserção de regras de transição que abarque os atuais servidores;
3. Rigor técnico na definição das carreiras típicas de Estado;
4. Inserção de alínea adicional no novo art. 37 versando sobre o fim da licença remunerada para servidores que concorrem em eleições;
5. Redução de mais penduricalhos, ainda que via nova PEC;
6. Limitação à ampliação dos novos poderes do Presidente à Administração Direta.

Pela Liberdade,

Izabela Patriota

Diretora de Políticas Públicas do Livres

Rafael Richter

Coordenador da Setorial de Economia

Maurício F. Bento

Mestre em Economia - Membro da Setorial de Economia

Fernanda Fernandes

Cientista Política - Membro da Setorial de Economia



LIVRES