

# CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

19 DE MAIO DE 2021

Nota Técnica 69/2021

Aspectos Fiscais da PEC 32/2020  
("Reforma Administrativa") e  
Proposta de Medidas Alternativas



## Sumário

1. Introdução.....	2
2. Breve contextualização acerca da PEC 32/2020 .....	3
3. Análise dos impactos fiscais.....	5
3.1. Aumento da corrupção na administração pública .....	6
3.2. Captura do Estado por interesses privados .....	13
3.3. Redução da eficiência em decorrência da desestruturação dos órgãos públicos	17
3.4. Compressão da remuneração dos servidores por perda de poder de barganha .	20
3.5. Extinção de parcelas remuneratórias e indenizatórias e de outros direitos .....	21
3.6. Vedação de progressão e promoção baseada somente em tempo de serviço ....	24
3.7. Consolidação .....	27
4. Propostas de medidas para aperfeiçoar a gestão das despesas com pessoal .....	29
4.1. Aplicação diligente das regras fiscais existentes.....	29
4.2. Regras legislativas mais rigorosas para a aprovação de medidas de aumento de despesas com pessoal .....	32
4.3. Efetivação do teto remuneratório constitucional .....	34
4.4. Utilização dos instrumentos existentes para redução de despesas com pessoal	35
4.5. Medidas normativas para a profissionalização do serviço público.....	36
4.6. Medidas gerenciais .....	38
5. Conclusão.....	40

## 1. INTRODUÇÃO

A presente Nota tem por objetivo atender solicitação da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (STO nº 689/2021) para a elaboração de análise acerca da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020 (PEC 32/2020<sup>1</sup>), de iniciativa do Poder Executivo, que “altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa”. A PEC vem sendo corriqueiramente designada de “reforma administrativa”, mas, como exporemos ao longo do presente estudo, consideramos inadequada esta denominação<sup>2</sup>.

A PEC 32/2020 foi encaminhada ao Congresso Nacional em 3 de setembro de 2020, e encontra-se no momento aguardando deliberação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados. O relator nessa comissão, Deputado Darci de Matos (PSD-SC), apresentou no dia 11 de maio seu parecer pela admissibilidade da matéria, com emendas supressivas saneadoras<sup>3</sup>.

Esta Nota se concentrará na análise dos potenciais impactos fiscais derivados da aprovação da PEC 32/2020, assim como na proposição de medidas legislativas e/ou administrativas para aperfeiçoar a gestão das despesas com pessoal, buscando assim a máxima eficiência da administração pública.

Esta Nota está organizada da seguinte forma. A seção 2 fará uma breve descrição da PEC, dando especial ênfase às motivações apresentadas pelo Executivo para sua proposição. A seção 3 contém a análise de impactos fiscais trazidos pela PEC considerados relevantes. A seção 4 apresenta propostas alternativas para o controle das despesas com pessoal e para a eficiência da administração pública. Por final, serão apresentadas as conclusões.

<sup>1</sup> Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>.

<sup>2</sup> A esse propósito, vide: AMARAL, Vinícius; PINTO, Élide Graziane. **É isto uma reforma?** Valor Econômico, 08 de outubro de 2020. Disponível em <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/e-isto-uma-reforma.ghtml>. Acesso em 05/05/2021.

<sup>3</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2009387&filename=Parecer-CCJC-11-05-2021](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2009387&filename=Parecer-CCJC-11-05-2021). Acesso em 14/05/2021. As referidas emendas supressivas não alteram a análise aqui apresentada.

## 2. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO ACERCA DA PEC 32/2020

A PEC 32/2020 introduz múltiplas alterações nos regimes jurídicos de servidores e empregados públicos, assim como no regramento da organização administrativa do Estado brasileiro. De forma geral, a maior parte das novas disposições relativas aos regimes jurídicos de servidores e empregados públicos serão aplicadas somente às novas contratações. Assim, haverá um período de transição no qual vigorarão simultaneamente dois regimes jurídicos. Diversas outras regras, no entanto, terão aplicação imediata.

Ainda que as mudanças propostas tenham impactos para muito além das questões fiscais<sup>4</sup>, essa é uma dimensão central na visão do Executivo, como pode ser verificado pela Exposição de Motivos que acompanha a PEC, assim como na apresentação realizada quando do seu encaminhamento<sup>5</sup> e no discurso público de autoridades governamentais<sup>6</sup>. É esse tema, portanto, merecedor das maiores atenções, pois por ele perpassa, para diversos atores, a própria razão de ser da PEC. Destaque-se que as diversas manifestações do Executivo se centram na situação fiscal da União, com rarefeitas considerações acerca de eventuais impactos nas finanças de Estados, Distrito Federal e Municípios.

As justificativas fiscais do governo para a PEC poderiam ser assim sintetizadas: as despesas com pessoal estariam em trajetória de elevação acelerada, quiçá explosiva<sup>7</sup>,

---

<sup>4</sup> Para uma visão abrangente do conteúdo da PEC 32/2020, recomenda-se a leitura da seguinte Nota Descritiva elaborada pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conle/arquivos/nota-descritiva-pec-32-2020-reforma-administrativa>. Acesso em 18/05/2021.

<sup>5</sup> Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/setembro/nova-administracao-publica.pdf/@@download/file/Nova%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica.pdf>. Acesso em 30/04/2021.

<sup>6</sup> A título de exemplo, vide as declarações constantes em <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/09/reforma-administrativa-trara-economia-de-r-300-bi-em-10-anos-diz-guedes.htm> e em <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2020/10/15/guedes-eleva-economia-estimada-com-reforma-administrativa-para-r-450-bilhoes.ghtml>. Acesso em 30/04/2021.

<sup>7</sup> Ainda que as despesas com pessoal no Brasil sejam efetivamente bastante expressivas, sua trajetória recente se encontra relativamente estável como percentual do PIB. Para uma discussão mais detalhada dessas despesas, vide: CARDOMINGO, Matias; TONETO, Rodrigo; CARVALHO, Laura (2020). **De parasitas às palmas na**

agravada por uma série de privilégios dos servidores públicos, fazendo-se necessária a aprovação das medidas propostas a fim de reverter esse quadro.

Assim, dada a centralidade da temática fiscal para a PEC, não deixa de causar estranheza, ao menos em um primeiro momento, o fato de o Poder Executivo não ter divulgado qualquer estimativa de seu impacto fiscal. Na Exposição de Motivos que acompanha a PEC, a única menção feita a impacto fiscal é vaga e oblíqua:

*Importante registrar que a proposta de Emenda à Constituição ora apresentada não acarreta impacto orçamentário-financeiro. No médio e no longo prazos, inclusive, poderá resultar na redução dos gastos obrigatórios, possibilitando incremento nas taxas de investimento público no país.*

Documento intitulado “Nova Administração Pública – Perguntas Frequentes”, disponível no sítio do Ministério da Economia<sup>8</sup>, tece algumas considerações adicionais, porém ainda sem fornecer uma estimativa:

#### *1.6. Qual será a economia com a reforma?*

*A economia se dará à medida que servidores entrarem no novo modelo de serviço público, com as novas regras, incluindo carreiras com ciclo de promoções mais alongado, salários de ingresso compatíveis com a realidade do mercado e taxas de reposição de servidores aposentados menores em função do aumento da produtividade e da transformação digital.*

*Essa economia se dará em tempo e formatos diferentes no Executivo Federal, em estados e municípios. Cada Poder também fará essa transição de forma autônoma.*

*Portanto, qualquer estimativa de economia hoje seria imprecisa, pois a economia só poderá ser estimada com maior precisão após a sequência de fases previstas: aprovação da PEC, apresentação dos projetos de lei, discussão e aperfeiçoamento dos textos por parte do Congresso etc, além da adaptação às realidades de cada região e cada Poder.*

---

**janela: uma análise dos gastos com funcionalismo no Brasil** (Nota de Política Econômica nº 004). MADE/USP. Disponível em <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2020/12/npe04vf.pdf>. Acesso em 19/05/2021.

<sup>8</sup> Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/setembro/arquivos/PerguntasFrequentes.pdf> Acesso em 30/04/2021.

PÁGINA 4 DE 40

Portanto, o Poder Executivo julgou não ser viável realizar qualquer estimativa de impacto fiscal no presente momento, dada a dependência de regulamentações futuras.

### **3. ANÁLISE DOS IMPACTOS FISCAIS**

Em linhas gerais, concordamos com a avaliação do Poder Executivo de que não é possível precisar o impacto orçamentário e financeiro da PEC 32/2020, consolidando-o em um único número que totalize a multiplicidade de seus efeitos. Isso ocorre porque esses efeitos dependem largamente tanto da regulamentação a ser posteriormente desenvolvida, quanto das formas com que a Administração virá a empregar as novas possibilidades administrativas criadas pela PEC.

No entanto, ainda que a produção desse número consolidado nos pareça inviável, é plenamente possível: i) identificar os dispositivos da PEC 32/2020 que, isolada ou conjuntamente, tendem a produzir impacto fiscal; ii) vislumbrar, para cada um desses impactos fiscais, parâmetros que informem a sua natureza. O grau de detalhamento desses parâmetros dependerá do grau de concretude dos comandos. Em alguns casos será possível identificar apenas a direção do impacto fiscal – isto é, se os dispositivos tendem a reduzir ou a elevar as despesas públicas. Em outros casos, será possível vislumbrar uma ordem de magnitude do impacto – ou seja, se ele tende a ser fiscalmente relevante ou irrelevante.

Assim, as subseções a seguir detalham os principais impactos fiscais identificados na PEC 32/2020. Aqui, buscou-se realizar uma leitura sistêmica da Proposta, identificando efeitos eventualmente resultantes da ação conjunta de diversos dispositivos. Entendemos que essa forma de organização da análise retrata melhor os efeitos da aprovação da PEC do que uma avaliação de cada dispositivo isoladamente, a qual pode perder de vista importantes relações sistêmicas.

### 3.1. AUMENTO DA CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O primeiro impacto fiscal que vislumbramos com a aprovação da PEC 32/2020 é o aumento da corrupção na administração pública. Esse é um efeito extremamente preocupante, pois a corrupção é um fenômeno persistente e de graves dimensões no Brasil<sup>9</sup>. A título de exemplo, estudo da FIESP<sup>10</sup> estimou o custo médio anual da corrupção no Brasil entre 1,38% e 2,3% do PIB. Considerando o PIB de 2019 (R\$ 7,4 trilhões), esse custo anual ficaria entre R\$ 102,1 bilhões e R\$ 170,2 bilhões. Dada essa magnitude, mesmo incrementos percentualmente pequenos já teriam expressivo impacto fiscal.

Ao menos duas alterações promovidas pela PEC 32/2020 tendem a aumentar a corrupção na administração pública. Primeiramente, a eliminação das restrições atualmente existentes à ocupação de cargos em comissão e funções de confiança. Em segundo lugar, as novas possibilidades para os contratos de gestão. As subseções a seguir analisam essas modificações e seus impactos.

#### 3.1.1. ELIMINAÇÃO DAS RESTRIÇÕES À OCUPAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES DE CONFIANÇA

A PEC 32/2020 propõe a eliminação das restrições atualmente existentes à ocupação de cargos em comissão e funções de confiança, permitindo sua ocupação, sem limites, por pessoas que não possuam vínculos funcionais com a administração pública. Essa mudança é realizada por meio da alteração na redação do art. 37, V, apresentada no Quadro 1.

---

<sup>9</sup> O Brasil encontra-se já há muitos anos estagnado em patamares bastante elevados de corrupção, como aponta o relatório “Índice de Percepção da Corrupção 2020”, elaborado pela organização Transparência Internacional. Para maiores informações, vide: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>.

<sup>10</sup> FIESP – DECOMTEC – Área de Competitividade. Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate, 2010. Disponível em <https://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=2021>. Acesso em 12/05/2021.

*Quadro 1 - Alteração na redação do art. 37, V, proposta pela PEC 32/2020*

Texto vigente da Constituição	PEC 32/2020
<p>Art. 37. ....</p> <p>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;</p>	<p>Art. 37. ....</p> <p>V - os cargos de liderança e assessoramento serão destinados às atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas;</p>

Assim, os atuais cargos em comissão e funções de confiança seriam substituídos (gradualmente, cfe. o art. 4º da PEC) pelos novos cargos de liderança e assessoramento. Esses cargos, ao contrário dos atualmente existentes, não possuiriam restrições constitucionais para a sua ocupação, ou seja:

- as atuais funções de confiança, que somente podem ser ocupadas por servidores ocupantes de cargo efetivo (servidores de carreira), ao serem transformadas em cargos de liderança e assessoramento passarão a poder ser ocupadas por qualquer pessoa<sup>11</sup>;
- os atuais cargos em comissão, que precisam ser ocupados por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, ao serem transformados em cargos de liderança e assessoramento passarão a poder ser ocupados por qualquer pessoa.

Observe-se que, ainda que futura regulamentação (cfe. o art. 37, § 18, proposto) possa trazer alguma limitação à ocupação dos novos cargos de liderança e assessoramento,

<sup>11</sup> Não podemos deixar de apontar a grande ironia dessa proposta de alteração, uma vez que a restrição da ocupação de funções de confiança a servidores de carreira foi estabelecida justamente pela Reforma Administrativa de 1998, aprovada por meio da Emenda Constitucional nº 19. A eliminação dessa restrição, abrindo caminho para que pessoas de fora da Administração ocupem funções de confiança, é um dos fatores, entre diversos outros, que nos faz ver a PEC 32/2020 como uma “contrarreforma administrativa”.

é inequívoco que a PEC elimina as restrições constitucionais hoje existentes.

Trata-se, assim, de uma mudança de enorme vulto na estrutura da administração pública, dada a importância desses postos nas organizações, em virtude de seu posicionamento nos patamares mais altos da hierarquia administrativa e de suas atribuições gerenciais e estratégicas.

Além disso, por permearem toda a estrutura administrativa, esses postos se apresentam em elevada quantidade na administração. A Tabela 1 apresenta seus quantitativos para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por Poder, considerando as informações disponíveis.

*Tabela 1 – Quantidade de cargos em comissão e de funções de confiança na União, Estados, Distrito Federal e Municípios*

<b>Esfera/Poder</b>	<b>Cargos em Comissão</b>	<b>Funções de Confiança</b>	<b>Total</b>
União	43.767	131.220	174.987
Executivo (1)	20.767 (aprox. 14,7 mil com vínculo)	69.504	90.271
Legislativo	15.133	4.190	19.323
Judiciário	7.867 (aprox. 7,2 mil com vínculo)	57.526	65.393
Estados e DF	Pelo menos 155.894	Pelo menos 24.808	Pelo menos 180.702
Executivo	Pelo menos 108.444 (2)(3)	N/D	Pelo menos 108.444
Legislativo	N/D	N/D	N/D
Judiciário	47.450 (aprox. 29,4 mil com vínculo)	24.808	72.258
Municípios	Pelo menos 559.642	N/D	Pelo menos 559.642
Executivo	Pelo menos 559.642 (2)(3)	N/D	Pelo menos 559.642
Legislativo	N/D	N/D	N/D
<b>TOTAL</b>	<b>Pelo menos 759.303</b>	<b>Pelo menos 156.028</b>	<b>Pelo menos 915.331</b>

Fontes: União: Executivo: Painel Estatístico de Pessoal (disponível em <http://painel.pep.planejamento.gov.br/>), dados de mar/2021 e Boletim da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional – 2º edição; Legislativo: páginas de transparência da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União. Estados: Executivo: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – 2019. Municípios: Executivo: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2019. Judiciário (União e Estados): painel “Justiça em Números”, dados de 2019.

Notas: (1) considera somente administração direta, autárquica e fundacional; (2) considera somente os cargos ocupados por servidores sem vínculo com a administração; ou seja, o número real de cargos em comissão tende a ser maior, pois não estão contabilizados aqueles ocupados por servidores de carreira; (3) inclui dados da administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista).

N/D: Dado Não Disponível

Trata-se, portanto, de uma quantidade impressionante de postos na administração pública: com os dados localizados, eles se aproximam de 1 milhão. Considerando ainda as diversas limitações das fontes encontradas, é bastante provável que o número real ultrapasse, até mesmo por larga margem, os elevados patamares acima apresentados.

Com a PEC, assim, haveria uma relevante expansão na quantidade de postos que poderão ser ocupados por pessoas sem vínculo com a administração pública. Essa expansão será composta pela soma: i) da totalidade das atuais funções de confiança; ii) da parcela de cargos em comissão atualmente destinados a servidores de carreira. **Com isso, a expansão mínima prevista é de em torno de 207,3 mil postos (156.028 funções de confiança + 51,3 mil cargos em comissão hoje ocupados por servidores de carreira). Teríamos, assim uma expansão de pelo menos 29% no montante de postos que podem ser ocupados por pessoas sem vínculo.**

Quais seriam, então, os impactos fiscais dessa expansão? Para responder essa pergunta, é necessário refletir a respeito dos efeitos da ocupação desses postos por pessoas externas à Administração. Essa é, aliás, uma questão há tempos objeto de estudo tanto por parte do Direito Administrativo quanto da Economia.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>12</sup> faz claro alerta quanto aos problemas decorrentes da ocupação de cargos em comissão por pessoas sem vínculo com a administração pública:

*Estes cargos e as chamadas funções comissionadas são as grandes fontes dos escândalos encontrados no serviço público porque, quando seus ocupantes não provêm de carreiras públicas, carecendo de grandes compromissos com elas, são alheios aos freios que disto lhes resultariam. (negritamos)*

<sup>12</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros. 2015.

Segue o jurista em sua análise, apontando como deveria proceder a Administração em relação a esses cargos:

*Ditos cargos deveriam ser reduzidos a um mínimo possível e, sobretudo, excluídos da possibilidade do exercício de inúmeras atividades que hoje desempenham **para diminuir os escândalos da Administração.** (negritamos)*

Resta cristalino, assim, que a PEC 32/2020 vai no **sentido oposto** ao defendido pelo ilustre jurista, ao expandir tanto a quantidade de postos que podem ser ocupados por pessoas sem vínculo quanto os poderes que essas pessoas terão. O resultado será, naturalmente, também oposto, tendendo a um aumento dos escândalos na administração pública.

Por final, Bandeira de Mello aponta para o risco de uso político desses cargos:

*É óbvio que quanto maior for o número de cargos em comissão, maior será a possibilidade de instrumentalizar a Administração Pública para servir a interesses oportunistas, a trocas de favores entre o Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo, a fim de cooptá-los politicamente ou mesmo a possibilidade, não desprezível, dos partidos políticos ameaçarem perturbar, na esfera do Parlamento, o normal desempenho da atividade administrativa do governo se este não ceder a um clientelismo, aquinhoando seus próceres ou apaniguados com cargos e funções comissionadas no Executivo.*

Para José Afonso da Silva<sup>13</sup>, a Constituição deixou uma grave lacuna na matéria ao não exigir forma alguma de seleção para a admissão em tais postos, que “sempre foram fontes de apadrinhamento, de abusos e de injustiças a concursados”.

É digno de nota também o fato de que a própria FIESP, no supracitado estudo (à pag. 31), sugeriu como uma das medidas para combater a corrupção no Brasil a **eliminação** da nomeação de pessoas sem vínculo para o serviço público, incluindo essa medida como parte

---

<sup>13</sup> SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição Federal. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

de uma reforma administrativa<sup>14</sup>. Como a PEC 32/2020 não apenas não elimina essa possibilidade, mas a expande significativamente, ela então contribuiria para o agravamento da corrupção no país. A propósito, essa é uma das razões pelas quais entendemos que a PEC 32/2020 não pode ser chamada de “reforma administrativa”, sendo mais apropriado designá-la, talvez, de “contrarreforma administrativa”.

Por sua vez, Mauricio Bugarin e Fernando Meneguín<sup>15</sup>, em premiado trabalho<sup>16</sup>, encontram evidências estatísticas preliminares de que a maior ocupação de cargos em comissão por pessoas sem vínculo com a Administração está associada a maior corrupção. Os autores identificam que, quanto maior for a proporção de cargos em comissão (DAS) ocupados por pessoas sem vínculo, maior será a ocorrência de Tomadas de Contas Especiais (TCE's)<sup>17</sup> em cada ministério, por unidade de orçamento autorizado. De acordo com os coeficientes encontrados, uma redução de 10 pontos na participação relativa de funcionários de carreira na ocupação dos cargos de DAS em um ministério (de 70% para 60%, por exemplo) tende a gerar quase 7 TCE's por bilhão de despesa desse ministério.

Vemos, assim, que tanto a doutrina jurídica quanto estudos econômicos associam a ocupação de cargos em comissão por pessoas sem vínculo com a ocorrência de corrupção. A

---

<sup>14</sup> “A agenda de proposta anticorrupção para o Brasil pode ser organizada em dois blocos principais:

1) Reformas institucionais (...)

- Reforma administrativa

- **Eliminar o poder do Executivo em nomear pessoas para cargos de confiança**, reduzindo o poder de barganha no jogo político e a captação de propinas também junto às estatais.” (**negritamos**)

<sup>15</sup> BUGARIN, Mauricio; MENEGUÍN, Fernando B.. Incentivos à corrupção e à inação no serviço público: Uma análise de desenho de mecanismos. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 46, n. 1, p. 43-89, Mar. 2016. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-41612016000100043&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612016000100043&lng=en&nrm=iso). Acesso em 06/05/2021.

<sup>16</sup> Versões anteriores deste trabalho receberam o Prêmio Tesouro Nacional de Finanças Públicas (ESAF, 2012) e o *Edgardo Buscaglia Award for Empirical Research in Law and Economics* (ALACDE, 2013).

<sup>17</sup> Segundo o art. 63 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n.º 127/2008, “Tomada de Contas Especial é um processo devidamente formalizado, dotado de rito próprio, que objetiva apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado ao Erário, visando ao seu imediato ressarcimento”. Ainda, conforme o art. 3º da Instrução Normativa n.º 56/2007 do TCU, antes da abertura da Tomada de Contas Especial a autoridade competente do órgão ou entidade deve esgotar todas as medidas administrativas internas objetivando a obtenção do ressarcimento pretendido. Portanto, a instauração de uma TCE é uma medida extrema em que há forte indício de desvio de recurso público. (BUGARIN e MENEGUÍN, 2016)

PEC 32/2020, ao ampliar as possibilidades de ocupação desses cargos e das funções de confiança por pessoas sem vínculo, tende, portanto, a fomentar a prática da corrupção na administração pública brasileira, com evidentes prejuízos para toda a sociedade.

### 3.1.2. AMPLIAÇÃO DO ESCOPO DOS CONTRATOS DE GESTÃO

A PEC 32/2020 faz expressiva ampliação do escopo de possibilidades administrativas dos “contratos de gestão” (novos incisos no § 8º do art. 37). Dentre essas possibilidades, algumas são especialmente preocupantes quanto ao potencial de fomentar a corrupção.

A primeira dessas é a possibilidade de serem criados procedimentos próprios para a contratação de bens e serviços. Uma vez que as compras governamentais são um dos mais tradicionais focos de corrupção, essa permissão amplia os riscos de sua ocorrência. Isso porque permite a constituição de um sistema jurídico absolutamente fragmentado, com uma multiplicidade de normas de compras, o que criará evidentes dificuldades para a atuação dos órgãos de controle e para o controle social.

Além disso, normas específicas exigirão a construção de sistemas de informação também específicos, gerando enorme dificuldade para o acompanhamento e a comparação das aquisições e reduzindo a transparência, em um grande retrocesso em relação à recém-aprovada legislação de aquisições<sup>18</sup>. A baixa transparência de informações, processos e procedimentos é, sem dúvida, um facilitador para a prática da corrupção.

Em sentido análogo, a possibilidade de cada órgão estabelecer normas próprias para a gestão das receitas próprias e para a exploração do patrimônio próprio também causa preocupação, pelo aumentado risco de descontrole e malversação da coisa pública.

Por final, causa enorme preocupação a proposta que permite que os órgãos e entidades que firmem contrato de gestão possam ter uma programação unificada no

---

<sup>18</sup> A nova Lei de Licitações (Lei 14133/21) estabelece, por exemplo, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial que registrará e processará informações acerca de compras da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

orçamento (novo § 16 no art. 165). Dessa forma, ao contrário das atuais regras, que exigem que o orçamento do órgão seja detalhado por diversos classificadores orçamentários (tais como programas e ações governamentais, natureza das despesas e modalidade da aplicação), com a nova proposta bastaria que constasse na lei orçamentária uma única linha com o total de despesas do órgão. Assim, a PEC traz um gigantesco retrocesso para a transparência do orçamento, dificultando enormemente o controle parlamentar e social e abrindo portas para todo tipo de abuso<sup>19</sup>.

### 3.2. CAPTURA DO ESTADO POR INTERESSES PRIVADOS

A PEC 32/2020 contém diversas medidas capazes de facilitar a captura do Estado por interesses privados. Essas medidas, em sua essência, ampliam as possibilidades de contratação de pessoal sem concurso público. Dessa forma, as autoridades máximas da Administração poderão obter amplo domínio sobre a força de trabalho do setor público e, se essa for a sua intenção, estarão em condições de dirigir a atividade estatal para o benefício de interesses privados.

Das medidas propostas pela PEC 32/2020, a que mais causa preocupação quanto ao potencial de captura do Estado é a já citada alteração do art. 37, V, que aqui reproduzimos:

*Art. 37. ....*

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

Aqui, dois problemas distintos podem ser apontados. O primeiro, já suscitado na seção 3.1.1, refere-se à eliminação das restrições hoje existentes à ocupação dos atuais cargos em comissão e funções de confiança por pessoas sem vínculo com a Administração. Isso, sem dúvida, facilita a captura do Estado, pois permite que agentes visando interesses

---

<sup>19</sup> Nesse aspecto, a PEC 32/2020 pode ser vista como a constitucionalização do conceito de “ministério de porteira fechada”, no qual um grupo recebe poder absoluto para gerir determinado órgão, podendo tanto criar um ordenamento jurídico todo próprio quanto dispor dos recursos públicos sem prestação de contas ao Parlamento e à sociedade, constituindo assim um cenário extremo de privatização da coisa pública.

privados ocupem todos os postos de comando do serviço público, passando a dirigir, por meio do poder hierárquico, toda a força de trabalho. Destaque-se que a própria PEC – para nosso espanto – reconhece que a ocupação desses cargos possui caráter político-partidário, vez que não os protege de desligamento por essa motivação (art. 41-A, parágrafo único).

Há, no entanto, um problema ainda mais grave. Trata-se da autorização para que os novos cargos de liderança e assessoramento se ocupem também de **atribuições técnicas**, as quais hoje são reservadas a servidores admitidos por meio de concurso público. A PEC 32/2020, assim, permitirá um nível inédito de aparelhamento: não apenas os postos de comando e assessoramento, **mas inclusive cargos de execução**, poderão ser livremente indicados. Abre-se a porta, assim, para uma completa captura do Estado, envolvendo toda a estrutura hierárquica, até o nível operacional, com a substituição de servidores concursados por pessoas sem vínculo com a Administração.

Outra modificação trazida pela PEC que facilitará a captura do Estado é a limitação do instituto da estabilidade no cargo público, ao qual somente terão direito os servidores ocupantes de “cargos típicos de Estado”<sup>20</sup> (conceito jurídico introduzido pela PEC, porém não definido). As demais formas de contratação (vínculo de experiência, vínculo por prazo determinado e cargo com vínculo por prazo indeterminado, além de, via cooperação, acessar recursos humanos de particulares) se constituem em relações mais frágeis, cuja dispensa poderá ocorrer a qualquer momento, dentro de condições a serem estabelecidas em lei ordinária (art. 41-A, II, “a”). Uma força de trabalho receosa da perda de seus empregos (que estará em situação próxima à dos atuais cargos em comissão sem vínculo) certamente estará em menor condição de opor resistência a comandos que visem a satisfação de interesses privados.

---

<sup>20</sup> A estabilidade nesses cargos somente será adquirida após o cumprimento de período de, no mínimo, dois anos em vínculo de experiência com desempenho satisfatório e de mais um ano em efetivo exercício em, com desempenho satisfatório, na forma da lei (arts 37, II-B, “b”, e 41 da PEC 32/2020).

Observe-se, em especial, que, ainda que a PEC traga, em tese, alguma proteção para os referidos cargos típicos de Estado, proteção alguma é conferida à composição do quadro de pessoal dos órgãos públicos. Ou seja, nada impede que as novas formas de contratação, frágeis e precárias, tornem-se predominantes na composição dos órgãos, fazendo do ingresso via concurso público uma exceção, ao invés da norma.

Outro dispositivo da PEC 32/2020 que facilita a captura por interesses privados é a já comentada ampliação dos contratos de gestão. Essa medida permitirá a criação de verdadeiros feudos na Administração, com a constituição de submundos jurídicos, orçamentários e financeiros. Dessa forma, o comando do órgão capturado terá múltiplos instrumentos adicionais para promover interesses privados, assim como para ocultar essa promoção, uma vez que os requisitos de transparência serão substancialmente menores.

Evidentemente, o risco de captura por interesses privados já existe atualmente, e certamente já se encontra materializado em certa medida na administração pública. No entanto, a PEC 32/2020 eleva substancialmente tanto a probabilidade quanto o impacto da materialização desse risco. Isso porque a PEC permite que a eventual resistência que a burocracia profissional possa, atualmente, fazer a determinados comandos emanados da hierarquia seja solapada, por meio da sua substituição, parcial ou total, pelas novas formas precárias de contratação, além de criar novos instrumentos jurídicos para ampliar a efetividade e o alcance da captura.

Naturalmente, em locais onde não chegou a se formar uma burocracia profissional, o impacto da PEC poderá ser mais brando, pois a captura do Estado já pode ocorrer hoje sem maiores freios. O maior prejuízo, portanto, tende a ser para aqueles órgãos que, historicamente, lograram constituir certa blindagem à captura. **Tratando-se da União, expressamos especial preocupação com as possibilidades de captura da Receita Federal, do Tesouro Nacional, da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Banco Central, do CADE, das agências reguladoras e das universidades públicas.**

Dado esse panorama geral, pode-se inquirir que situações de captura do Estado poderiam configurar impacto fiscal<sup>21</sup>. Exemplificamos a seguir algumas dessas possibilidades:

- captura dos órgãos de contabilidade e de finanças públicas por agentes políticos desejosos de extrapolar limites fiscais, levando a fraudes contábeis e a maquiagens das contas públicas;
- captura dos órgãos responsáveis pela gestão da dívida pública, levando, por exemplo, a prêmios excessivos para os detentores de títulos (ou seja, taxas de juros acima do requerido para o seu financiamento);
- captura dos órgãos de arrecadação por beneficiários de elisão e evasão fiscal, inclusive previdenciária, gerando relaxamento da fiscalização, edição de normas que facilitem elisão e evasão e julgamento de processos tributários indevidamente a favor de devedores;
- captura dos órgãos jurídicos responsáveis por demandas judiciais com impacto fiscal, aumentando a probabilidade de derrota da Fazenda pública no litígio;
- captura do Banco Central por especuladores de câmbio e de ativos financeiros em geral, além de fraudadores do sistema financeiro, levando a perdas para o Erário;
- captura das agências reguladoras (Anvisa, ANS, Aneel, ANP, ANM etc.) pelos setores regulados, levando a comportamentos abusivos por parte desses, os quais exigirão gastos públicos futuros para serem compensados<sup>22</sup>;

---

<sup>21</sup> Há diversas outras hipóteses de captura que podem não gerar impacto fiscal de forma direta, mas são certamente extremamente danosas à sociedade. Uma delas seria a captura da Justiça Eleitoral por partidos e agentes políticos, o que afetaria a lisura do processo eleitoral e a própria credibilidade na democracia. Outro é a captura de órgãos prestadores de serviços públicos (educação, saúde etc.) por representantes do setor privado, gerando prejuízos a toda a população usuária.

<sup>22</sup> Como possíveis exemplos desses gastos, podemos citar: despesas com saúde pública em função do não-cumprimento, por parte dos prestadores privados de saúde, de suas obrigações junto aos contratantes; despesas com saúde pública em função de prejuízos à saúde da população em virtude de inspeção sanitária deficiente; reparações ambientais em virtude de inadequada regulação em mineração, energia e petróleo.

- captura dos órgãos de controle por agentes envolvidos em corrupção, dificultando a reparação ao Erário e criando incentivos adicionais para a corrupção.

Ainda que seja muito difícil estimar o impacto fiscal que esses exemplos de captura possam produzir, dada a enorme magnitude dos números envolvidos, pode-se facilmente perceber que mesmo pequenas variações percentuais podem acarretar graves prejuízos às contas públicas. A Tabela 2 apresenta a dimensão de alguns possíveis objetos de captura.

*Tabela 2 – Possíveis objetos de captura e respectivos montantes*

Em R\$ bilhões	
<b>Objeto</b>	<b>Montante</b>
Despesas primárias do Governo Geral	3.282,3
Dívida Bruta do Governo Geral	6.721,1
Crédito tributário constituído por fiscalização (1)	201,66
Demandas Judiciais (2)	1.316,1
<b>TOTAL</b>	<b>11.521,16</b>

Fontes: Estatísticas Fiscais do Governo Geral – 2020; Estatísticas fiscais do Banco Central (30/04/2021); Relatório Anual da Fiscalização da Receita Federal do Brasil – 2019/2020; PLDO 2022 (Anexo V – Riscos Fiscais).

(1) Considera apenas o resultado de fiscalizações da Receita Federal (2) Demandas judiciais de risco possível, cfe. classificação do PLDO 2022, considerando apenas o âmbito da União.

Dados os extraordinários montantes envolvidos na administração das finanças públicas, mesmo efeitos proporcionalmente pequenos da captura do Estado podem provocar prejuízos de enorme monta. Os possíveis objetos de captura acima listados, cujo montante totaliza R\$ 11,5 trilhões, poderiam gerar um dano aos cofres públicos na ordem de R\$ 115 bilhões, considerando um efeito de apenas 1% de sua captura.

### 3.3. REDUÇÃO DA EFICIÊNCIA EM DECORRÊNCIA DA DESESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS

As profundas mudanças na composição do quadro de pessoal dos órgãos públicos possibilitadas com a PEC 32/2020, ao propiciar a substituição parcial ou total de um corpo

funcional permanente por contratações mais precárias e politicamente influenciáveis, pode trazer impactos relevantes sobre a eficiência dos órgãos públicos.

Aqui, o risco central é a desestruturação dos órgãos públicos, que se tornariam muito mais vulneráveis à interferência política, pois sua força de trabalho poderia ser em grande parte substituída a cada ciclo eleitoral<sup>23</sup>. Como visto nas seções anteriores, essa substituição será facilitada, essencialmente: i) pela retirada das atuais restrições à nomeação de cargos em comissão e funções de confiança, os quais inclusive poderão passar a exercer funções técnicas; ii) pelas maiores possibilidades de desligamento dos servidores com cargo com vínculo por prazo indeterminado; e iii) pela grande expansão das possibilidades de contratações temporárias.

Assim, ao invés de contar com um corpo permanente e profissionalizado, os órgãos podem passar a depender de uma força de trabalho com vínculos precários, sujeita a elevada rotatividade. Nesse cenário, é forte a tendência de as organizações se tornarem igualmente precárias, com graves problemas de perda de memória organizacional, dificuldades de planejamento, fragilidade da cultura organizacional, desenvolvimento profissional deficiente e elevada partidarização política<sup>24</sup>. Trata-se de evidentes características de organizações de baixo desempenho, incapazes de responder adequadamente às demandas da sociedade, podendo voltar-se unicamente à satisfação dos vitoriosos do ciclo eleitoral mais recente.

---

<sup>23</sup> Destaque-se que, mesmo sob as atuais regras, já existe uma substituição parcial da força de trabalho do setor público a cada ciclo eleitoral, incluindo servidores de carreira, com prejuízos para a prestação de serviços públicos. Para uma visão mais detalhada desse processo, vide: TORAL, Guillermo. Political bureaucratic cycles: Public employment and service delivery around elections in Brazil. Working paper. Disponível em [https://www.guillermotoral.com/publication/political\\_bureaucratic\\_cycles/](https://www.guillermotoral.com/publication/political_bureaucratic_cycles/). Acesso em 10/05/2021.

<sup>24</sup> A respeito dos efeitos da excessiva influência política na definição dos quadros de pessoal da administração pública, vide: PÉREZ-CHIQUÉS, Elizabeth; RUBIN, Ellen. Debasement of Merit: The Method and Experience of Political Discrimination by Public Employees in the Commonwealth of Puerto Rico. Review of Public Personnel Administration, May 2021. Disponível em <https://doi.org/10.1177%2F0734371X211014948>. Acesso em 13/05/2021.

Uma outra evidência desse ímpeto da PEC 32/2020 contra a profissionalização do serviço público é a proposta de eliminação da obrigatoriedade de os entes públicos manterem Escolas de Governo (revogação do § 2º do art. 39). Tais instituições são sem dúvida de extrema valia para a formação de um corpo profissional altamente qualificado e em permanente aprendizado. No entanto, elas tornam-se dispensáveis – ou, até mesmo, um estorvo – caso o propósito seja constituir uma força de trabalho precária e voltada meramente ao atendimento de demandas de curto prazo dos governantes<sup>25</sup>.

A perda de eficiência resultante da desestruturação dos órgãos públicos tem naturais impactos fiscais, os quais podem se dar de diferentes formas. Uma delas é a necessidade de contratação de mais força de trabalho, a fim de se buscar manter a quantidade de serviço anteriormente ofertada. Nesse caso, teríamos um impacto fiscal direto, com aumento de despesas com pessoal.

O impacto pode se dar, no entanto, também de forma indireta. Por exemplo, com a redução da eficiência e conseqüente queda na produção de serviço público, os atuais usuários desses serviços podem passar a ter que contratá-los junto ao setor privado, o que lhes representará um ônus adicional. Outra possibilidade é a própria sociedade civil precisar se organizar para prestar um serviço antes ofertado pela administração pública, incorrendo em maiores custos, porém sem poder contar com a correspondente redução na carga tributária. Situações análogas a essa, aliás, já vêm ocorrendo: a título de exemplo, pode-se citar a criação do consórcio de órgãos de imprensa responsável por divulgar o balanço de vítimas da covid-19, serviço de utilidade pública que deixou de ser oferecido de forma satisfatória pelo Ministério da Saúde.

---

<sup>25</sup> Não podemos deixar de apontar a grande ironia dessa proposta de revogação, uma vez que essa obrigatoriedade foi estabelecida justamente pela Reforma Administrativa de 1998, aprovada por meio da Emenda Constitucional nº 19. A revogação de medida de uma reforma administrativa é um dos fatores, entre diversos outros, que nos faz ver a PEC 32/2020 como uma “contrarreforma administrativa”.

### 3.4. COMPRESSÃO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES POR PERDA DE PODER DE BARGANHA

Um dos efeitos da criação das novas formas de contratação citadas nas seções anteriores é a perda de poder de barganha dos atuais servidores. Isso ocorre, essencialmente, porque a Administração passará a contar com a alternativa de substituir esses servidores pelos novos contratados, seja como estratégia de longo prazo, seja como ação de curto prazo para fazer frente a movimentos reivindicatórios.

Nesse caso, além dos já detalhados cargos de liderança e assessoramento, ganham relevo duas outras figuras jurídicas. A primeira é a do vínculo por prazo determinado, que poderá atuar, por exemplo, em necessidades de caráter temporário, em atividades sob demanda e em caso de paralisação de atividades essenciais<sup>26</sup>. O segundo é a possibilidade de transferência de serviços públicos a entidades privadas, as quais poderiam empregar seus próprios recursos humanos na sua prestação<sup>27</sup>.

Assim, a utilização dessas novas formas de contratação, ou mesmo a simples ameaça de seu uso, tende a enfraquecer a posição de negociação dos servidores, levando à compressão de suas remunerações. Um eventual movimento grevista, por exemplo, poderia ser mais facilmente contornado pelo uso de vínculos por prazo determinado. Em termos estruturais, poderia haver também um processo de *uberização* da força de trabalho, a qual poderia passar a ser contratada sob demanda. Observe-se que esse processo tende a

<sup>26</sup> 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.

§ 3º O disposto no § 2º aplica-se à contratação de empregados públicos temporários.” (NR)

<sup>27</sup> Art. 37-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, na forma da lei, firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a **utilização de recursos humanos de particulares**, com ou sem contrapartida financeira. **(negritamos)**

implicar queda na qualificação da força de trabalho e, por consequência, queda na qualidade do serviço prestado à população.

Os efeitos dessa compressão tendem a ser heterogêneos entre as categorias de servidores. A tendência é que as carreiras que tenham equivalentes mais próximas no setor privado tenham a maior perda de poder de barganha, pois podem ser mais facilmente substituídas. Destaque-se que um cenário de elevado desemprego, conjugado com a precarização das relações de trabalho no setor privado derivada da reforma trabalhista, fomentam a criação de um contingente de profissionais disponíveis mesmo para vínculos frágeis. Observe-se também que, como diversas dessas carreiras já auferem hoje remunerações menores, haveria **tendência de elevação da desigualdade entre os servidores**, com o alargamento do fosso remuneratório que as separa das carreiras mais bem remuneradas. Além disso, o efeito da compressão pode ser mais forte nos entes subnacionais, onde a maior parte da força de trabalho está em cargos (tais como os das áreas de educação e saúde) que possuem equivalentes no setor privado.

### 3.5. EXTINÇÃO DE PARCELAS REMUNERATÓRIAS E INDENIZATÓRIAS E DE OUTROS DIREITOS

A PEC 32/2020 veda a concessão de uma série de parcelas remuneratórias e indenizatórias a servidores e empregados públicos, assim como de alguns direitos (art. 37, XXIII, alíneas “a” a “j”<sup>28</sup>). No caso da União, no entanto, essas parcelas e direitos já teriam

---

<sup>28</sup> Art. 37. ...

XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:

- a) férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano;
- b) adicionais referentes a tempo de serviço, independentemente da denominação adotada;
- c) aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos;
- d) licença-prêmio, licença-assiduidade ou outra licença decorrente de tempo de serviço, independentemente da denominação adotada, ressalvada, dentro dos limites da lei, licença para fins de capacitação;
- e) redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração, exceto se decorrente de limitação de saúde, conforme previsto em lei;
- f) aposentadoria compulsória como modalidade de punição;
- 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;
- h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço;

sido, no geral, extintos há aproximadamente vinte anos. Alguns deles, contudo, podem ainda subsistir para a magistratura e para os membros do Ministério Público, que não são, no entanto, atingidos pela PEC. Portanto, no âmbito federal, este dispositivo da PEC 32/2020 tende a ter baixo impacto fiscal, ressalvados os casos que serão vistos em maior detalhe adiante.

No caso de Estados, Distrito Federal e Municípios, é possível que alguns ainda prevejam o pagamento de tais parcelas. No entanto, é desconhecida a quantidade de entes nessa situação, seja porque alguns deles podem já tê-las suprimido em suas próprias reformas administrativas<sup>29</sup> (por vezes influenciados pela extinção promovida pela própria União), seja porque jamais as instituíram. Também não foram localizadas informações agregadas sobre as despesas relacionadas a essas parcelas, o que tornaria frágil qualquer estimativa a respeito dos efeitos desse dispositivo<sup>30</sup>.

Observe-se, no entanto, que há medidas da PEC 32/2020 que são redundantes frente ao ordenamento jurídico vigente. Esse é o caso, pelo menos, da proposta de vedação da incorporação da remuneração de cargo em comissão ou função de confiança ao cargo efetivo (art. 37, XXIII, “j”). Tal medida, que já havia sido adotada pela União na década de 1990, foi constitucionalizada pela Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência)<sup>31</sup>, tornando-se assim aplicável a todos os entes federados. Assim, nesse ponto a PEC 32/2020 não deve ter qualquer efeito fiscal para a administração direta, autárquica e fundacional dos entes federados.

---

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; e  
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.

<sup>29</sup> A título de exemplo recente, vide a reforma administrativa promovida pelo Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>30</sup> Observe-se que parece haver, no debate público acerca da PEC 32/2020, uma expectativa muito provavelmente excessiva acerca dos potenciais efeitos fiscais dessa medida. Essa “ilusão de economias” pode afetar negativamente o processo decisório em torno da PEC, gerando posteriormente frustração com seus resultados.

<sup>31</sup> Art. 39. ... (...)

§ 9º É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo.

PÁGINA 22 DE 40

Em termos de impacto fiscal, três vedações da PEC merecem atenção especial. A primeira se refere à proibição de concessão de reajustes salariais retroativos. No caso da União, essa vedação já existe, porém é estabelecida pelas leis de diretrizes orçamentárias, o que a torna suscetível de alterações a cada exercício. Uma vedação constitucional seria evidentemente mais forte – ainda que não seja estritamente necessária, pois tal proibição poderia muito bem constar da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para os entes subnacionais, é possível que o impacto seja mais relevante; no entanto, não foram localizadas quaisquer informações que permitam seu cálculo.

O segundo ponto relevante é a vedação ao pagamento de parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e valores em lei. Em tese, seria até mesmo desnecessária a positivação desse comando, uma vez que pagamentos sem previsão legal se constituem em uma evidente burla ao princípio constitucional da legalidade. No entanto, é fato que diversos órgãos realizam tais pagamentos tendo como base jurídica unicamente normas internas, de natureza infralegal.

Assim, esse dispositivo da PEC obrigará os atuais beneficiários a tentar obter aprovação em lei formal das atuais parcelas, dentro do período de transição de dois anos estabelecido pelo art. 6º, após o qual o benefício será extinto. Ainda que não haja garantia de que haverá redução das despesas com esses benefícios, é bastante provável que isso ocorra, pois o custo político para aprovação legislativa dessas parcelas é muito superior ao da simples edição de um ato interno. Assim, naqueles casos em que o benefício for politicamente menos justificável, poderá haver redução dos valores, ou mesmo sua extinção. No entanto, não se pode descartar que esse processo redunde na criação de novas parcelas ou na elevação dos valores das existentes, especialmente se argumentos de isonomia entre órgãos e Poderes do mesmo ente forem trazidos à baila.

A terceira questão é referente à progressão e promoção, que, por sua relevância, será tratada em tópico próprio.

### 3.6. VEDAÇÃO DE PROGRESSÃO E PROMOÇÃO BASEADA SOMENTE EM TEMPO DE SERVIÇO

A PEC 32/2020 veda a progressão ou promoção<sup>32</sup> baseada apenas no tempo de serviço. Assim, tende, ao menos em tese, a aumentar o tempo médio necessário para o servidor atingir o topo da carreira, com conseqüente redução do seu salário médio. O impacto da medida é, portanto, no sentido de reduzir a despesa com pessoal.

A estimativa do montante dessa redução, no entanto, é incerta. Isso porque é desconhecida a quantidade de carreiras cuja progressão ou promoção ocorra atualmente apenas com base em tempo de serviço. Esse cenário se complexifica porque não há, ao menos no âmbito da União, regras gerais acerca de progressão e promoção<sup>33</sup>; cada carreira possui regras próprias. Além disso, também não foi localizada qualquer publicação do governo federal que compile e compare as regras existentes, nem acompanhou a PEC 32/2020 qualquer estudo a respeito.

Assim, buscaremos alguns exemplos potencialmente representativos na legislação para permitir, ao menos, um vislumbre do impacto fiscal dessa medida. Iniciemos com a análise das regras de progressão e promoção constantes da Lei 11.890/2008, que em seus arts. 155 e 156 dispõe acerca de aproximadamente quarenta carreiras, diversas delas integrantes do chamado “Ciclo de Gestão”, onde se encontram algumas das principais carreiras do serviço público federal. Eis os dispositivos:

*Art. 155. Para fins de progressão, serão considerados os resultados da avaliação de desempenho individual do servidor.*

---

<sup>32</sup> Progressão é a passagem do servidor para o padrão remuneratório imediatamente superior dentro de uma mesma classe ou categoria. Promoção, por sua vez, é a passagem do servidor do último padrão de uma classe ou categoria para o primeiro padrão da classe ou categoria imediatamente superior. Por significar uma elevação de classe ou categoria, os critérios para promoção são geralmente mais rigorosos do que para progressão.

<sup>33</sup> Destaque-se que a Lei 8112/90 já previa lei para fixar essas diretrizes:

*Art. 10. ....*

*Parágrafo único. Os demais requisitos para o ingresso e o desenvolvimento do servidor na carreira, mediante promoção, serão estabelecidos pela lei que fixar as diretrizes do sistema de carreira na Administração Pública Federal e seus regulamentos.*

*§ 1º Ato do Poder Executivo determinará o percentual obtido na avaliação de desempenho individual:*

*I - a partir do qual o servidor poderá progredir com 12 (doze) meses de efetivo exercício no padrão em que se encontrar; e*

*II - abaixo do qual o interstício mínimo para progressão será de pelo menos 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício no padrão em que se encontrar.*

*§ 2º A obtenção de percentual situado entre os limites referidos nos incisos I e II do § 1º deste artigo fará com que o servidor possa progredir, desde que cumprido o interstício mínimo de 18 (dezoito) meses de efetivo exercício no padrão em que se encontrar.*

*Art. 156. Para fins de promoção, será estruturado o Sistema de Desenvolvimento na Carreira - SÍDEC, baseado no acúmulo de pontos a serem atribuídos ao servidor em virtude dos seguintes fatores:*

*I - resultados obtidos em avaliação de desempenho individual;*

*II - frequência e aproveitamento em atividades de capacitação;*

*III - titulação;*

*IV - ocupação de funções de confiança, cargos em comissão ou designação para coordenação de equipe ou unidade;*

*V - tempo de efetivo exercício no cargo;*

*VI - produção técnica ou acadêmica na área específica de exercício do servidor;*

*VII - exercício em unidades de lotação prioritárias; e*

*VIII - participação regular como instrutor em cursos técnicos ofertados no plano anual de capacitação do órgão.*

*§ 1º Além dos fatores enumerados nos incisos I a VIII do caput deste artigo, outros fatores poderão ser estabelecidos, na forma do regulamento, considerando projetos e atividades prioritárias, condições especiais de trabalho e características específicas das Carreiras ou cargos.*

*§ 2º Ato do Poder Executivo definirá o peso de cada um dos fatores, os critérios de sua aplicação e a forma de cálculo do resultado final.*

Como disposto no art. 155, há três cenários de progressão, de acordo com o resultado da avaliação de desempenho individual do servidor. Caso seu resultado supere determinado parâmetro mais alto, poderá progredir em 12 meses; caso o resultado seja

intermediário, poderá em 18 meses; por fim, caso fique abaixo de certo patamar, terá que aguardar pelo menos 24 meses. Assim, nos dois primeiros casos, pode-se dizer que o resultado da avaliação de desempenho influencia na progressão; apenas no último caso se apontaria que ela é baseada somente no tempo de serviço. Para fins de promoção, o art. 156 deixa claro que diversos critérios precisam ser considerados.

Como segundo exemplo, analisemos as regras aplicáveis aos docentes das instituições federais de ensino superior, os quais constituem grupo altamente relevante, tanto qualitativa quanto quantitativamente, de servidores da União. Suas regras de progressão e promoção constam da Lei 12.772/2012, com a seguinte redação:

*Art. 12. ...*

*(...)*

*§ 2º A progressão na Carreira de Magistério Superior ocorrerá com base nos critérios gerais estabelecidos nesta Lei e observará, cumulativamente:*

*I - o cumprimento do interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível; e*

*II - aprovação em avaliação de desempenho.*

*§ 3º A promoção ocorrerá observados o interstício mínimo de 24 (vinte e quatro) meses no último nível de cada Classe antecedente àquela para a qual se dará a promoção e, ainda, as seguintes condições:*

*I - para a Classe B, com denominação de Professor Assistente, ser aprovado em processo de avaliação de desempenho;*

*II - para a Classe C, com denominação de Professor Adjunto, ser aprovado em processo de avaliação de desempenho;*

*III - para a Classe D, com denominação de Professor Associado:*

*a) possuir o título de doutor; e*

*b) ser aprovado em processo de avaliação de desempenho; e*

*IV - para a Classe E, com denominação de Professor Titular:*

*a) possuir o título de doutor;*

*b) ser aprovado em processo de avaliação de desempenho; e*

*c) lograr aprovação de memorial que deverá considerar as atividades de ensino, pesquisa, extensão, gestão acadêmica e produção profissional relevante, ou defesa de tese acadêmica inédita.*

Como pode ser visto, no caso dos docentes federais, não há previsão nem de progressão nem de promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço. Para ambas as situações, há exigências tais como aprovação em processo de avaliação de desempenho e obtenção de títulos acadêmicos.

Assim, nos exemplos aqui analisados, verifica-se que a medida proposta na PEC 32/2020 teria impacto fiscal muito limitado. Evidentemente, é possível que outras carreiras na União, ou nos entes subnacionais, venham a ser mais afetadas por essa alteração. No entanto, não é possível ter qualquer previsão acerca desse impacto. De qualquer maneira, ao menos no âmbito da União, a situação atual pode já estar mais próxima do almejado pela PEC do que o Executivo sugeriu ao propô-la, o que evidenciaria uma gravíssima falha de diagnóstico por parte do governo.

Por final, é importante ressaltar que, ao menos em relação aos servidores federais, a medida proposta não necessita, de forma alguma, de PEC para ser veiculada. O tema pode ser tratado por lei ordinária, tanto pela criação de lei de diretrizes para as carreiras (já prevista, inclusive, na Lei 8112/90) quanto alterando diretamente as leis específicas de cada carreira. Observe-se, ainda, que a matéria pode ser tratada por medida provisória. Portanto, o Executivo já possui à sua disposição os instrumentos para realizar, ao menos no âmbito da administração pública federal, a alteração legal que visa com esse dispositivo da PEC.

### 3.7. CONSOLIDAÇÃO

A Tabela 3 compila as análises desenvolvidas nas seções anteriores e busca estimar uma intensidade do impacto fiscal de cada efeito identificado da PEC 32/2020, separando o caso da União e dos entes subnacionais.

Tabela 3 – Consolidação dos efeitos fiscais da PEC 32/2020

Efeito da PEC 32/2020	Direção do impacto fiscal (aumenta/reduz despesa pública)	Intensidade do impacto fiscal	
		Na União	Em Estados, DF e Municípios
Aumento da corrupção na administração pública	Aumenta	Elevado	Elevado
Captura do Estado por interesses privados	Aumenta	Elevado	Elevado
Redução da eficiência em virtude da desestruturação dos órgãos públicos	Aumenta	Elevado	Elevado
Compressão da remuneração dos servidores por perda de poder de barganha	Reduz	Provavelmente intermediário	Provavelmente elevado
Extinção de parcelas remuneratórias e indenizatórias e de outros direitos	Reduz	Baixo	Indeterminado, mas potencialmente relevante
Vedação de progressão e promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço	Reduz	Indeterminado, mas potencialmente baixo	Indeterminado

Portanto, para a União estimamos que os efeitos que aumentam as despesas tenham impacto elevado, enquanto os efeitos que as reduzem tenham impactos baixos ou intermediários. **Assim, estimamos que a PEC 32/2020, de forma agregada, deverá piorar a situação fiscal da União**, seja por aumento de despesas ou por redução de receitas.

Para os entes subnacionais, os efeitos que aumentam as despesas também têm impacto elevado, porém os efeitos que reduzem despesas podem ser mais expressivos. Evidentemente, pela indisponibilidade de melhores informações, torna-se inviável qualquer afirmação definitiva, sendo indicado que cada ente avalie os impactos que a PEC lhe causará.

Considerando todas essas questões, parece bastante seguro afirmar que, no mínimo, a PEC 32/2020 não produz os efeitos fiscais propalados pelo Executivo. Ainda que algumas medidas de fato reduzam despesas, diversas outras agem em sentido oposto, tornando o

resultado final, ao menos no caso da União, completamente destoante das intenções anunciadas pelo Executivo.

#### **4. PROPOSTAS DE MEDIDAS PARA APERFEIÇOAR A GESTÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL**

Dado que a PEC 32/2020 possui diversos efeitos negativos sobre as finanças públicas, esta seção visa apresentar sugestões que permitam efetivo aperfeiçoamento da gestão das despesas com pessoal. Algumas das propostas envolvem alterações legislativas, enquanto outras são medidas essencialmente gerenciais. Todas, no entanto, são elaboradas em harmonia com o modelo de serviço público profissional estabelecido pela Constituição de 1988.

##### **4.1. APLICAÇÃO DILIGENTE DAS REGRAS FISCAIS EXISTENTES**

O ordenamento jurídico brasileiro contém diversas normas referentes ao controle das despesas com pessoal. O constituinte originário, em particular, preocupou-se detidamente com essas despesas, visto que obrigatórias e de longa duração, e estabeleceu, no § 1º do art. 169, exigência de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias – LDO e de prévia e suficiente dotação orçamentária para qualquer expansão desses gastos e de outros dela decorrentes. Mais adiante, a LRF trouxe novas regras bastante rigorosas para a expansão dessas despesas, exigindo, entre outros requisitos, a apresentação de estimativas detalhadas e a compensação dos novos gastos.

Lamentavelmente, no entanto, essas regras vêm sendo ampla e sistematicamente descumpridas, levando a aumentos dos gastos com pessoal pouco transparentes e diversas vezes fiscalmente insustentáveis. **O descumprimento da legislação existente é, em nosso entendimento, o problema mais grave a ser enfrentado na gestão das despesas com pessoal.**

Alguns casos recentes ilustram bem essas burlas. Os reajustes dos subsídios dos ministros do Supremo Tribunal Federal e do procurador-geral da República, concedidos em 2018 e cujo impacto total superou os R\$ 5 bilhões anuais, não respeitaram a exigência de autorização específica na LDO, tampouco contaram com dotação orçamentária adequada, desrespeitando, portanto, a Constituição<sup>34</sup>. Por sua vez, o projeto de lei de reajuste para os militares, aprovado em 2019, não conteve as estimativas de impacto na forma exigida pela LRF. Já a Medida Provisória 765/2017, que elevou a remuneração de várias categorias de servidores do Executivo federal, conteve diversas violações à Constituição, à LRF, à LDO e à LOA<sup>35</sup>.

Esses são apenas alguns exemplos de violação às normas de controle das despesas com pessoal, que nos parecem conformar um fenômeno generalizado. Avaliando a dinâmica costumeira que envolve as proposições legislativas dessa espécie, poder-se-ia dizer que é improvável que alguma delas tenha cumprido fielmente as exigências legais.

**Trata-se, portanto, de uma falha sistêmica, e que tem sido certamente muito prejudicial ao equilíbrio das contas públicas.** Todos os Poderes falham. O Executivo, o Judiciário e o Ministério Público falham por encaminharem proposições em desconformidade com o ordenamento jurídico. O Legislativo falha por não promover as correções necessárias e terminar por aprová-las mesmo repletas de vícios. Os Tribunais e Ministério Públicos de Contas, por sua vez, falham por se omitirem na correção dos desvios.

Sendo a falha generalizada, e não atribuível pontualmente a um ou outro ator, faz-se necessário pensar soluções também abrangentes. Longe de qualquer pretensão de apresentar soluções definitivas ou de esgotar o debate – mas, ao contrário, de fomentá-lo –,

---

<sup>34</sup> Esta Consultoria elaborou Nota Técnica acerca da adequação orçamentária e financeira dos projetos de lei referentes a esses reajustes.

<sup>35</sup> Esta Consultoria elaborou Nota Técnica acerca da adequação orçamentária e financeira desta MP. Uma síntese dos apontamentos feitos se encontra em coluna de Ribamar Oliveira no jornal Valor Econômico, disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/mp-do-reajuste-de-servidores-ferre-teto-de-gasto.ghtml>. Acesso em 12/05/2021.

levantamos a seguir algumas questões que podem ser úteis para aprimorar o *enforcement* dessas regras.

Entendemos que uma importante linha seria o aprimoramento da transparência. Atualmente, na União, por força da LDO, já são elaborados pareceres nos órgãos proponentes sobre a adequação orçamentária e financeira das proposições que aumentem despesas com pessoal<sup>36</sup>. No entanto, tais pareceres não acompanham a proposição legislativa encaminhada ao Congresso. Assim, um primeiro passo seria exigir que esse parecer fosse anexado à proposição, sem o qual ela sequer poderia ser recebida no Parlamento. Além disso, tal parecer deve ser elaborado por unidade jurídica pertencente a órgão central da Administração, garantindo-se assim alinhamento na avaliação das proposições.

Ao ser recebido no Parlamento, a proposição deve ser imediatamente submetida à avaliação de órgão técnico especializado, ficando os documentos resultantes à disposição na internet. Assim, não apenas o controle parlamentar será facilitado, mas será estimulado o controle social, fomentando o debate público acerca da matéria.

Por final, é extremamente relevante que seja mais bem delineado o procedimento a ser seguido para o questionamento de eventual lei de aumento de despesas de pessoal que não tenha observado as normas de direito financeiro aplicáveis. Em relação à inobservância das exigências do art. 169, § 1º, a jurisprudência da Suprema Corte inclina-se no sentido de não declarar a inconstitucionalidade das leis impugnadas<sup>37</sup>, mas de condicionar a sua eficácia

---

<sup>36</sup> Na LDO 2021:

*Art. 131. As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, além de atender ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e a adequação orçamentária e financeira:*

*I - no âmbito do Poder Executivo federal, ao Ministério da Economia; e*

*II - no âmbito dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, aos órgãos competentes, inclusive aqueles referidos no § 1º do art. 25.*

<sup>37</sup> É relevante apontar que o entendimento firmado pelo STF não é unanimidade no seio do Poder Judiciário. A título ilustrativo, cite-se a ADI 3562-7, na qual o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

ao atendimento dos requisitos faltantes<sup>38</sup>. No entanto, no caso de descumprimento às exigências da LRF, não há procedimento claramente estabelecido a ser seguido. Isso é especialmente preocupante, pois são essas as exigências mais críticas em termos de sustentabilidade fiscal.

#### 4.2. REGRAS LEGISLATIVAS MAIS RIGOROSAS PARA A APROVAÇÃO DE MEDIDAS DE AUMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL

Além do respeito às normas já existentes, podem ser propostas novas regras para reforçar o processo de aprovação da expansão de despesas com pessoal. A explicitação de várias dessas regras, observe-se, seria até mesmo dispensável, pois são mera decorrência lógica da interpretação sistêmica e teleológica do arcabouço normativo das finanças públicas. No entanto, sua positivação serviria para fechar brechas interpretativas que hoje

---

declarou inconstitucional a Lei Distrital nº 5.013/2013 por violação ao art. 169, § 1º da Constituição Federal, entre outras razões.

<sup>38</sup> Reproduzem-se a seguir algumas das manifestações do Supremo Tribunal Federal a respeito:

“I. Despesas de pessoal: limite de fixação delegada pela Constituição à lei complementar (CF, art. 169), o que reduz sua eventual superação à questão de ilegalidade e só mediata ou reflexamente de inconstitucionalidade, a cuja verificação não se presta a ação direta; existência, ademais, no ponto, de controvérsia de fato para cujo deslinde igualmente é inadequada a via do controle abstrato de constitucionalidade. II. **Despesas de pessoal: aumento subordinado à existência de dotação orçamentária suficiente e de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 169, parág. único, I e II):** além de a sua verificação em concreto depender da solução de controvérsia de fato sobre a suficiência da dotação orçamentária e da interpretação da LDO, **inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo: precedentes.**” (ADI 1585/DF, Relator Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 3/4/98, grifos nossos).

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). (...) **7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.** 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente.” (ADI 3599/DF, Relator Min. Gilmar Mendes, DJ de 14/9/07, grifos nossos).

PÁGINA 32 DE 40

são indevidamente aproveitadas. Observe-se, naturalmente, que as novas regras de nada adiantam se as já existentes não forem tornadas efetivas.

A primeira alteração que propomos é a vedação do uso de medida provisória para reajuste de remuneração de servidores. Esse uso, aliás, entendemos afrontar o ordenamento jurídico, pois descumpre a exigência constitucional de lei formal (art. 37, X), assim como atropela um processo decisório que deve ser marcado pela detida reflexão e progressivo amadurecimento, uma vez que são despesas de longo alcance e cuja redução é vedada pela Constituição (art. 37, XV, e outros).

Nossa segunda proposta é a vedação a qualquer reajuste plurianual, ou seja, qualquer reajuste que tenha parcelas a ser implementadas em vários exercícios. Novamente, entendemos que reajustes plurianuais já são uma violação à Constituição, pois afrontam o regime de anualidade orçamentária estabelecido pelo art. 169, § 1º. Ainda que esse problema tenha sido recentemente minorado pela inclusão, na LRF, de vedação a reajustes cujas parcelas ultrapassem o mandato, ainda seria oportuno um controle ainda maior, de forma a melhor garantir a sustentabilidade fiscal<sup>39</sup>.

A terceira proposta é estabelecer a exigência de dotação orçamentária para o impacto anualizado de reajustes. Isso visa evitar determinadas estratégias para burlar a exigência do art. 169, § 1º, I, que reservam no orçamento apenas os recursos necessários para o período em que o reajuste irá vigorar em seu primeiro ano. Assim, facilita-se a aprovação de reajustes no final do exercício, pois a dotação necessária será relativamente pequena (suficiente para poucos meses, ou até mesmo dias). No ano seguinte, já estando aprovado o reajuste, a despesa já será incorporada como obrigatória e não precisará demonstrar o atendimento ao art. 169, § 1º.

---

<sup>39</sup> Um exemplo recente ajuda a mostrar os riscos dos reajustes plurianuais. Diversos dos reajustes concedidos a servidores federais em 2016, com parcelas a serem implementadas até 2019, previram taxa de inflação bastante acima da que efetivamente ocorreu. Com isso, reajustes teoricamente projetados para serem meras reposições inflacionárias terminaram por se revelar reajustes reais.

Destaque-se que, na União, esse problema é relativamente minorado, pois as LDO's vêm, constantemente, trazendo comandos que exigem que a dotação orçamentária relativa ao reajuste seja de pelo menos 50% do impacto anualizado. No entanto, é mais adequado que esse comando seja estabelecido em legislação permanente, e não em temporária, como a LDO. Além disso, é desconhecido como os entes subnacionais lidam com o tema. Assim, um diploma aplicável a todos os entes – a exemplo da LRF – seria o *locus* preferencial para esse dispositivo.

Por final, nossa quarta proposta envolve a elevação da transparência das informações exigidas nas proposições legislativas que aumentem despesas com pessoal. Trata-se, aqui, de reformar o atual art. 17 da LRF. Algumas medidas que nos parecem oportunas são:

- apresentar histórico de reajustes da carreira/cargo;
- demonstrar as remunerações finais com a aprovação da proposição<sup>40</sup>;
- padronizar o formato em que as estimativas de impacto orçamentário-financeiro devem ser apresentadas, incluindo o formato de apresentação das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas;
- apresentar a posição atual da carreira na distribuição salarial dos servidores públicos do ente e nova posição em caso de aprovação do reajuste.

#### 4.3. EFETIVAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL

O teto remuneratório constitucional é um instrumento não apenas de controle fiscal, mas de moralidade administrativa. Lamentavelmente, desde sua instituição vem sendo burlado das mais variadas formas, especialmente pela criação de um sem-número de despesas indenizatórias. Conforme o relator do projeto de regulamentação (PL 6726/2016)

---

<sup>40</sup> Por vezes a proposição legislativa altera apenas um dos componentes da remuneração, ou aplica um determinado percentual de reajuste sobre parte ou o total da remuneração, sem que a leitura da proposição permita qualquer conhecimento sobre o valor final da remuneração.

na Câmara dos Deputados, a garantia de observância ao teto poderá reduzir despesas em aproximadamente R\$ 2 bilhões por ano.

Assim, urge a aprovação de medidas de efetivação do teto remuneratório, tais como o PL 6726/2016. Este projeto, ainda que pudesse ser mais rigoroso, é incomparavelmente mais efetivo e benéfico para a moralidade administrativa e para as finanças públicas do que a PEC 32/2020, a qual, como vimos, expõe administração pública a enormes riscos de desestruturação e aparelhamento patrimonialista.

#### 4.4. UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS EXISTENTES PARA REDUÇÃO DE DESPESAS COM PESSOAL

O ordenamento jurídico pátrio já contempla diversos instrumentos para lidar com eventuais excessos de despesas com pessoal. É incorreta, assim, a ideia de que é necessária nova reforma constitucional para permitir eventuais ajustes. Essa reforma já foi realizada há mais de vinte anos, por meio da Emenda Constitucional nº 19, que introduziu na Carta Magna as seguintes disposições:

*Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.*

*(...)*

*§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:*

*I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;*

*II - exoneração dos servidores não estáveis.*

*§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.*

Assim, verifica-se que a legislação já estabelece o roteiro a ser seguido caso as despesas com pessoal ultrapassem os limites legais (definidos na LRF). Em especial, **ressalte-se que as medidas atingem inclusive servidores estáveis**<sup>41</sup>. Tal observação é de extrema relevância, pois evidencia que nem mesmo a estabilidade dos servidores é óbice para o controle das despesas com pessoal.

#### 4.5. MEDIDAS NORMATIVAS PARA A PROFISSIONALIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

Eventos recentes da administração pública mostram a necessidade de reforçar a profissionalização do serviço público, sob pena da repetição desses acontecimentos. Ou seja, resta claro que o ordenamento jurídico atual, ainda que proporcione algumas proteções para a administração pública, **é insuficiente** para evitar o aparelhamento, a captura por interesses privados e o desmantelamento das instituições públicas.

A seguir apresentamos algumas dessas propostas:

- Em relação a cargos em comissão
  - radical redução de seu quantitativo, em todas as esferas; uma possibilidade seria estabelecer tetos por população ou por tamanho do quadro de pessoal;
  - eliminação dos cargos em comissão de posição hierarquicamente baixa ou intermediária, os quais seriam convertidos em funções de confiança, reservando-se os cargos em comissão unicamente à administração superior;
  - exigência de processo seletivo transparente e impessoal para sua ocupação;
  - aprovação de lei nacional disciplinando os casos, condições e percentuais mínimos para a sua ocupação por servidores de carreira;
- Em relação a funções de confiança

---

<sup>41</sup> Os procedimentos para a exoneração de servidor público estável estão definidos na Lei 9801/99.

- estabelecimento de tetos de quantitativo, por tamanho do quadro de pessoal do órgão;
- exigência de conexão temática entre o cargo efetivo do servidor e a função de confiança; o mero fato de ser servidor público não é qualificação automática para o exercício de qualquer função de confiança, haja visto a enorme multiplicidade de áreas de atuação do poder público;
- Aprovação de lei complementar regulamentando a avaliação de desempenho dos servidores públicos, a qual deverá ser um procedimento justo, que evite perseguições políticas e represálias, e que inclua a visão dos destinatários do trabalho do servidor (cidadão / cliente interno);
- Revisão das regras de progressão e promoção, disseminando as melhores práticas na Administração e fomentando o contínuo desenvolvimento profissional;
- Ampliação das carreiras transversais, fomentando a organicidade da Administração, desestimulando o insulamento burocrático e permitindo melhor gestão de pessoal.

Destaque-se que já tramitam no Congresso Nacional diversas proposições legislativas no sentido das propostas acima apresentadas. Em relação a cargos em comissão e funções de confiança, por exemplo, tramita no Senado Federal a PEC 110/2015<sup>42</sup>, primeiro signatário o Senador Aécio Neves, que estabelece, em síntese, que: i) os cargos em comissão não poderão superar 1/10 dos cargos efetivos de cada órgão; ii) pelo menos a metade dos cargos em comissão caberá a ocupantes de cargo efetivo; e iii) o provimento dos cargos em comissão e das funções de confiança será precedido de processo seletivo público. Essa proposição, ressalte-se, encontra-se pronta para a deliberação do Plenário.

---

<sup>42</sup> Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122690>. Acesso em 14/05/2021.

Há também diversos projetos de lei visando regulamentar a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável<sup>43</sup>. Entre eles, pode-se citar o Projeto de Lei Complementar 248/1998, de autoria do Poder Executivo, que se encontra, desde 2007, pronto para a pauta do Plenário da Câmara dos Deputados, para apreciação das emendas do Senado Federal. Existem, portanto, diversas proposições legislativas, já em avançada tramitação, que poderiam impactar positivamente a administração pública.

#### 4.6. MEDIDAS GERENCIAIS

Por final, propomos algumas medidas gerenciais a fim de aumentar a eficiência e a produtividade no serviço público, com grande potencial para a geração de reflexos fiscais positivos ao longo do tempo. Trata-se, evidentemente, de mera exemplificação, uma vez que o espectro de possibilidades nessa área é extremamente amplo. Para esta análise, empregamos como referencial central o Relatório do Tribunal de Contas da União “Perfil de Governança Organizacional 2018”<sup>44</sup>.

Abaixo relacionamos as áreas em que se sugere a tomada de medidas gerenciais. Observe-se que tais medidas não exigem alteração alguma na legislação vigente, sendo sua implantação natural decorrência do ordenamento jurídico existente:

- **Estratégia:** organizações com deficiências em estratégia tendem a ser menos eficientes, pois dispersam seus recursos entre múltiplas atividades de baixo valor e elevam o nível de conflito organizacional. Além disso, múltiplas atividades gerenciais, como a própria avaliação de desempenho dos servidores, perdem o referencial quando a estratégia organizacional é

---

<sup>43</sup> Para uma discussão mais detalhada desse tema, vide: CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Avaliação de Desempenho de Servidores Públicos no Brasil e no Direito Comparado**. Texto para Discussão nº 298. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Abril 2021. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td298>. Acesso em 13/05/2021.

<sup>44</sup> Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E674256D0016744D92B895862>. Acesso em 11/05/2021.

deficiente. Assim, causa extrema preocupação o fato, apontado no supracitado relatório, de que **estratégia foi justamente o indicador de governança mais mal avaliado**, com 54% das organizações nos níveis de maturidade mais baixos. Aprimorar a estratégia das organizações é, assim, central para a melhoria dos serviços públicos.

- **Gestão de pessoas: a gestão de pessoas é o tema de governança onde as organizações federais recebem a pior avaliação**, com 64% delas nos estágios iniciais de maturidade. Especialmente preocupantes são as graves deficiências no planejamento da força de trabalho, com potenciais consequências tais como: pessoal ocioso em algumas unidades e insuficiente em outras; falta de competências requeridas; desperdício de recursos com a contratação de pessoas sem real necessidade ou perfil profissional inadequado. Os impactos fiscais dessas deficiências são óbvios, portanto, saná-las deveria ser uma medida de altíssima prioridade.
- **Gestão por processos: grande parte das organizações públicas ainda opera de forma excessivamente hierárquica, com visão fragmentada do trabalho, o que dificulta a adequada compreensão e atendimento das necessidades do destinatário final do serviço público. Observa-se, assim, penetração ainda limitada do paradigma da gestão por processos; sua expansão permitiria alcançar maior eficiência e produtividade, assim como maior satisfação dos usuários do serviço público.**

Observe-se que nenhuma dessas medidas gerenciais é impulsionada com a aprovação da PEC 32/2020. Ao contrário, o potencial cenário de desmantelamento do serviço público profissional trazido pela PEC é francamente hostil à implantação das medidas aqui alinhavadas, que exigem um ambiente de mínima estabilidade institucional e de zelo pela coisa pública para serem materializadas.

## 5. CONCLUSÃO

Apesar de ser apresentada pelo Executivo como uma medida de redução de gastos públicos, a PEC 32/2020 apresenta diversos efeitos com impactos fiscais adversos, tais como aumento da corrupção, facilitação da captura do Estado por agentes privados e redução da eficiência do setor público em virtude da desestruturação das organizações. Por sua vez, os efeitos previstos de redução de despesas são limitados, especialmente no caso da União. Assim, **estimamos que a PEC 32/2020, de forma agregada, deverá piorar a situação fiscal da União**, seja por aumento das despesas ou por redução das receitas.

Visto que a PEC 32/2020 não traz os resultados esperados em termos de melhoria nos gastos públicos, apresentamos diversas propostas alternativas visando esse objetivo. A principal delas é simplesmente garantir que as rígidas normas já existentes para o controle das despesas com pessoal sejam fielmente cumpridas. Além dessa, apresentamos outras medidas legislativas e gerenciais visando esse fim. Entendemos que essas propostas são largamente superiores às contidas na PEC 32/2020, pois, além de terem efeitos fiscais mais robustos, preservam o modelo de serviço público profissional estabelecido pela Constituição de 1988, evitando assim o patrimonialismo e as outras mazelas que a PEC tão fortemente estimula.

Nesses termos, colocamo-nos à disposição para eventuais questionamentos porventura existentes.

**VINÍCIUS LEOPOLDINO DO AMARAL**

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos