

A large, light purple, stylized owl logo serves as a background. The owl has large, round eyes with white pupils and a small, pointed beak. Its wings are spread out to the sides, and its body is rounded at the bottom.

REFORMA ADMINISTRATIVA

Ficha Técnica

Presidente da Câmara dos Deputados

Deputado Hugo Motta

Coordenador do Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa Câmara dos Deputados

Deputado Pedro Paulo

Membros do Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa

(Os membros foram indicados pelos partidos, participaram dos debates e propuseram inúmeras contribuições. Porém o conjunto das propostas não significam unanimidade entre eles)

André Figueiredo (PDT), Áureo Ribeiro (Solidariedade), Dr. Frederico (PRD), Fausto Santos Jr. (União Brasil), Gilberto Abramo (Republicanos), Julio Lopes (PP), Luciene Cavalcanti (PSol), Luiz Carlos Hauly (Podemos), Marcel Van Hatten (Novo), Neto Carletto (Avante), Pedro Campos (PSB), Pedro Uczai (PT), Reginaldo Veras (PV), Túlio Gadêlha (Rede), Zé Trovão (PL)

Equipe Técnica

Coordenação Técnica

Jean Leonardus Caris

Consultoria Legislativa

Bonifácio José Suppes de Andrada

Giordano Ronconi Antoniazzi Ronconi

Helder Lara Ferreira Filho

José Trindade Monteiro Neto

Rafael Amorim de Amorim

Gabinete Dep. Pedro Paulo

Janete Mol

Oliveira Alves Pereira Filho

Raquel Frota Fontenelle Souza

Carta do Presidente da Câmara dos Deputados

É chegada a hora de nos dedicarmos à estruturação de um Estado que entregue eficiência e justiça aos seus cidadãos, um Estado que opere serviços de boa qualidade e na velocidade exigida pelos brasileiros. Temos de admitir que, a cada dia, a vida real cobra mais do que a máquina pública consegue entregar. Essa é uma verdade inescapável, e temos de ter coragem para enfrentá-la. Do contrário, continuaremos repassando aos cidadãos a pesada conta resultante das falhas do Estado.

Em diálogo com as Lideranças partidárias nesta Casa, estabelecemos a Reforma Administrativa como uma das nossas prioridades este ano. Conseguimos criar um espaço de destaque na agenda legislativa para colocar esse debate em pauta e estamos avançando para a construção de um bom entendimento para a modernização da administração pública, a fim de que ela esteja a serviço da população, com agilidade, eficiência e transparência.

O Grupo de Trabalho criado para receber sugestões e formular propostas atinentes à Reforma Administrativa tem trabalhado desde maio, com grande afinco, e hoje apresenta algo palpável e bastante amadurecido para a nossa análise. As proposições legislativas apresentadas são resultantes de um processo democrático e participativo, em que a sociedade teve voz e pôde contribuir ativamente.

Estou confiante no sucesso do nosso empenho coletivo e, mais do que isso, na possibilidade de entregarmos ao Brasil uma legislação que dê ao contribuinte confiança em relação ao emprego dos recursos arrecadados por meio de impostos; que dê ao usuário de escolas e hospitais públicos, por exemplo, a certeza de que o Estado disporá de meios para assegurar continuidade e boa qualidade nos serviços; que seja eficaz no combate à corrupção e valorize os servidores dedicados e eficientes.

Dados recentes confirmam que esse debate está em sintonia com os anseios da população. Levantamento feito pelo Datafolha mostra que 72% dos brasileiros acreditam que a profissionalização do serviço público contribui diretamente para o combate à corrupção e para a melhoria da qualidade dos serviços prestados. E 83% manifestam rejeição a privilégios, como os chamados supersalários, em descompasso com a realidade da maioria dos trabalhadores.

Esses números demonstram que a sociedade valoriza o servidor público e reconhece a importância de sua atuação, mas exige um Estado capaz de adotar critérios claros de mérito, de eficiência e de responsabilidade.

É nesse sentido que se reafirma a premissa de que a modernização da administração pública não deve significar retirada de direitos adquiridos. O que se busca é instituir novos parâmetros, válidos para atuais e futuros servidores, que alinhem a máquina estatal aos desafios contemporâneos, garantindo impessoalidade, meritocracia e transparência.

Como já dito, a Câmara dos Deputados assume essa pauta como prioridade legislativa. O compromisso é conduzir um processo transparente, com ampla participação, que produza resultados concretos para a nossa sociedade.

Essa reforma é parte de um esforço mais amplo para tornar o Estado brasileiro mais ágil, menos oneroso e mais próximo da realidade de seus cidadãos, sem descuidar da responsabilidade fiscal e do equilíbrio das contas públicas.

É necessário reconhecer que não haverá unanimidade em torno de todos os pontos da proposta. Trata-se de matéria complexa, que afeta diferentes interesses. Mas é justamente o papel desta Casa construir consensos possíveis, com base no interesse público e no fortalecimento das instituições democráticas.

O Brasil já demonstrou em outras ocasiões que reformas estruturais podem ser aprovadas quando há diálogo, responsabilidade e senso de urgência. A reforma administrativa deve seguir esse caminho. O que está em jogo não é apenas a reorganização de carreiras ou a revisão de normas de gestão, é também a capacidade do Estado de entregar saúde, educação, segurança e infraestrutura de qualidade à população.

Este debate é um passo essencial para reconciliar o País com a verdade de sua administração pública. A reforma administrativa é um pacto republicano com o futuro do Brasil. Que o debate prospere e façamos todos um bom trabalho!

Cordialmente,

Deputado Hugo Motta
Presidente da Câmara dos Deputados

Carta ao leitor

O Brasil está diante de uma janela de oportunidade única: com a convergência entre os poderes legislativo, executivo e judiciário, a Reforma Administrativa surge, em 2025, como a pauta que unifica discursos ao reforçar que o foco da administração pública é o cidadão.

Com senso de responsabilidade e compromisso com o futuro do país, o Grupo de Trabalho criado para discutir a Reforma Administrativa (GT), na Câmara dos Deputados, se dedicou, ao longo de 45 dias de intenso trabalho, à curadoria de cases nacionais e internacionais e à troca com especialistas, servidores, academia e instituições, para, então, elaborar as setenta propostas que compõem os textos legislativos apresentados neste fichário.

Esta reforma não nasce de um projeto isolado, mas de um amplo processo de escuta, debate técnico, diálogo político e participação social. No exíguo prazo determinado pelo Presidente Hugo Motta, a quem agradeço tamanha missão de coordenar o GT, foram realizadas 7 audiências públicas, cerca de 500 horas de reuniões técnicas e muitas outras horas para a análise das mais de 200 contribuições enviadas por diferentes setores da sociedade brasileira. Tudo conduzido de forma transparente, plural e democrática.

Cabe, aqui, também, o reconhecimento ao Governo Federal, por meio da Ministra Esther Dweck, pelo apoio institucional e pela disposição para o diálogo. E, claro, a saudação a cada um dos dezessete parlamentares que compuseram o Grupo de Trabalho, além de todos os servidores públicos, especialistas e cidadãos que contribuíram com esse esforço coletivo.

A Reforma Administrativa apresentada nas páginas a seguir tem como eixos centrais:

1. **Estratégia, Governança e Gestão** – com foco no planejamento estratégico, no acordo de resultados e na criação de um bônus por desempenho - opcional para entes com saúde fiscal -, mantendo a diligência com as contas públicas por meio da revisão de gastos;
2. **Transformação Digital** – voltada à modernização da máquina pública e à digitalização plena de processos e serviços, incentivando a criação de novos GovBRs e Pix;
3. **Profissionalização do Serviço Público** – focada no planejamento da força de trabalho, na ampliação dos níveis de progressão da carreira, no remodelamento do estágio probatório, na adesão de municípios e estados ao concurso nacional unificado e na implantação de uma tabela remuneratória única;
4. **Extinção dos Privilégios** – o eixo central do enfrentamento às desigualdades e excessos no serviço público.

O objetivo em comum dos quatro eixos é colocar o nosso principal cliente - o cidadão - no centro do serviço público e aumentar a produtividade do Estado brasileiro para a melhoria efetiva da entrega à população. Vale frisar que esta não é uma reforma para quatro anos — é uma reforma de Estado pensada para o presente e para as futuras gerações, independentemente de quem esteja à frente do governo.

Este fichário reúne cerca de 70 propostas legislativas e constitucionais que estruturam uma reforma profunda, ousada, moderna e viável. Não se trata de apenas um arranhão, mas uma virada de chave que abrange os três Poderes e os três entes federativos. Um movimento que respeita os direitos adquiridos do servidor - que não é o vilão, mas o agente de transformação do Estado Brasileiro -, promove a justiça e fortalece a democracia, ao transformar um Estado ainda preso ao modelo burocrático em um Estado voltado para resultados, adaptado à era digital e às demandas do século XXI.

Que este material sirva de base sólida para o debate legislativo e inspire a construção de um novo pacto administrativo para o Brasil. E, mais: que esta reforma seja um marco no avanço institucional do país. O Brasil precisa e merece um Estado mais eficiente, justo e preparado para os desafios do presente e do futuro.

Boa leitura!

Atenciosamente,

Deputado Pedro Paulo
Coordenador do Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa
Câmara dos Deputados

Sumário

Introdução	11
Resumo Executivo.....	21
Eixo 1: Estratégia, Governança e Gestão	30
Área I - Gestão Estratégica e de Resultados.....	32
1. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	33
2. ACORDO DE RESULTADOS	41
3. BÔNUS DE RESULTADO.....	47
Área II – Monitoramento dos Resultados	54
4 TRIBUNAIS DE CONTAS: Súmulas Vinculantes ao Controle Externo	55
5. TRIBUNAIS DE CONTAS: Competências Verificar o Sistema de Gestão Pública por Resultados e monitorar a Avaliação das Políticas Públicas	58
6. TRIBUNAIS DE CONTAS: instrumentos consensuais para resolução dos problemas	62
7. OBRIGATORIEDADE DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	66
Área III – Qualidade dos Gastos Públicos	79
8. REVISÃO DE GASTOS (“SPENDING REVIEW”)	80
9. IMPLEMENTAÇÃO DE CENTROS/SISTEMAS DE CUSTOS	88
10. TRANSPARÊNCIA FISCAL NAS DESPESAS COM PESSOAL.....	93
11. CONSELHO DE GESTÃO FISCAL	100
Área IV – Eficiência Organizacional	112
12. LIMITAÇÃO DAS DESPESAS DE PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS	113
13. RACIONALIZAÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.....	123
14. PADRONIZAÇÃO DAS VERBAS DE GABINETE.....	131
15. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DE MEDIDAS JUDICIAIS	137
Eixo 2: Transformação Digital.....	141
Área V – Planejamento Digital	143
16. PLANO NACIONAL DE GOVERNO DIGITAL.....	144
17. ESTRATÉGIA NACIONAL DE GOVERNO DIGITAL.....	149
Área VI – Gestão Digital.....	154
18. PLATAFORMA GOV.BR	155
19. PROCESSO ELETRÔNICO.....	155
20. ATO DIGITAL	155
Área VII – Modernização Digital do Agente Público e do Cidadão	163

21. INCENTIVO À INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	164
22. MAIS SEGURANÇA JURÍDICA AO AGENTE PÚBLICO	170
23. IDENTIFICAÇÃO ÚNICA	176
24. MAIOR TRANSPARÊNCIA	182
25. PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	182
Eixo 3: Profissionalização	186
Área VIII – Nova Gestão Pública de Pessoas	188
26. CICLO DE GESTÃO DE PESSOAS	189
27. PLANEJAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO	193
Área VIII – Nova Gestão de Carreiras no Serviço Público	199
28. REDUÇÃO DO NÚMERO DE CARREIRAS	200
29. AMPLIAÇÃO PARA NO MÍNIMO 20 NÍVEIS DE PROGRESSÃO	212
30. FIM DA PROGRESSÃO EXCLUSIVAMENTE POR TEMPO DE SERVIÇO	216
31. POSSIBILIDADE DE INGRESSO EM NÍVEIS MAIS ELEVADOS DA CARREIRA	220
32. VÍNCULO ESTATUTÁRIO POR TEMPO DETERMINADO	223
33. TABELA REMUNERATÓRIA UNIFICADA	227
Área IX – Modernização da Entrada no Serviço Público	232
34. CONCURSO PÚBLICO NACIONAL UNIFICADO	233
35. ESTÁGIO PROBATÓRIO	238
Área X – Redimensionamento, Estruturação e Transparência dos Cargos Comissionados	246
36. DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS PARA CARGOS COMISSIONADOS	247
37. EXIGÊNCIA DE QUE NO MÍNIMO 50% DOS CARGOS EM COMISSÃO SEJAM OCUPADOS POR SERVIDORES EFETIVOS	247
38. CARGOS COMISSIONADOS ESTRATÉGICOS: PROCEDIMENTO DE SELEÇÃO IMPARCIAL E TRANSPARENTE	253
39. CARGOS COMISSIONADOS ESTRATÉGICOS: PERCENTUAL DIFERENCIADO	253
40. CARGOS COMISSIONADOS ESTRATÉGICOS: REQUISITOS OBJETIVOS MÍNIMOS PARA NOMEAÇÃO	253
41. CARGOS COMISSIONADOS ESTRATÉGICOS: AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DIFERENCIADA	253
Área XI – Novas Regras de Contratação de Temporários e Direitos de Terceirizados	261
42. TEMPORÁRIOS	262
43. DIREITOS DOS TERCEIRIZADOS	274

44. CONFLITOS DE INTERESSE	279
Área XII – Ambiente de Trabalho Moderno	286
45. REGULAMENTAÇÃO NACIONAL DO TELETRABALHO	287
46. PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO AO ASSÉDIO MORAL E À DISCRIMINAÇÃO.....	297
Área XIII – Políticas para as Mulheres	304
47. ASSÉDIO SEXUAL.....	305
48. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA	311
49. LICENÇA-MATERNIDADE E ESTABILIDADE PARA A GESTANTE (SERVIDORA TEMPORÁRIA)	316
50. APOIO E ACOLHIMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	321
51. REPRESENTATIVIDADE DAS MULHERES E DIVERSIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO	326
Eixo 4: Extinção de Privilégios.....	330
Área XIV – Igualdade entre Servidores Públicos.....	331
52. FÉRIAS DE 60 DIAS.....	332
53. ADICIONAIS DE FÉRIAS	332
54. ADICIONAIS TEMPO DE SERVIÇO.....	332
55. VANTAGENS REMUNERATÓRIAS DISFARÇADAS DE INDENIZATÓRIAS	332
56. CONCESSÃO DE FOLGAS OU LICENÇAS	332
57. PECÚNIA DE FÉRIAS, FOLGAS OU AFASTAMENTOS	332
58. ADICIONAIS DE INSALUBRIDADE E PERICULOSIDADE.....	332
Área XV – Racionalização das Verbas Indenizatórias e Teto das Estatais	343
59. VERBAS INDENIZATÓRIAS OU REMUNERATÓRIAS.....	344
60. EXTENSÃO DE DIREITOS, BENEFÍCIOS OU VANTAGENS	353
61. LIMITAÇÃO AO PAGAMENTO RETROATIVO DAS VERBAS INDENIZATÓRIAS	357
62. TETO ORÇAMENTÁRIO PARA AS DESPESAS COM VERBAS INDENIZATÓRIAS	362
63. TETO REMUNERATÓRIO PARA ESTATAIS	368
Área XVI – Gestão de Recursos Públicos e Advocacia Pública	372
64. HONORÁRIOS E ENCARGOS LEGAIS.....	373
65. FUNDOS PRIVADOS x PÚBLICOS.....	380
66. VEDAÇÃO À CRIAÇÃO DE FUNDOS PARA FINS DE PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO E BENEFÍCIOS	385
Área XVII – Aperfeiçoamento da Atuação do Poder Judiciário e dos Serviços Notariais e de Registro (Cartórios)	389

67. GOVERNANÇA NO CNJ E CNMP	390
68. PROIBIÇÃO DE APOSENTADORIA COMPULSÓRIA COMO SANÇÃO	396
69. POSSIBILIDADE DE DEMISSÃO DE MEMBROS DO JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO POR MEIO DE PAD NO CNJ/CNMP	401
70. DISCIPLINA DA REMUNERAÇÃO POR SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO	406
LEGISLAÇÃO COMPLETA	416
Proposta de Emenda à Constituição.....	417
Projeto de Lei Complementar.....	461
Projeto de Lei	489



Introdução

DA EXPERTISE À POLÍTICA: O CAMINHO PLURAL DA REFORMA ADMINISTRATIVA

Três textos escritos por incontáveis mãos. O pacote legislativo da Reforma Administrativa é a soma dos anseios por um serviço público mais eficiente, moderno e ágil, mas também, representa a multiplicação de ideias, a divisão de certezas e a subtração dos pontos que já interditaram os avanços da discussão num passado recente. A equação do Grupo de Trabalho (GT) da Reforma Administrativa na Câmara dos Deputados traduz a excelência em unir expertises, boas práticas nacionais e internacionais, estudos elaborados pelas maiores instituições de ensino do país e relevantes referências, como as apresentadas pelo Banco Mundial.

De 28 de maio a 14 de julho de 2025, dezesseis parlamentares - que representam a pluralidade dos partidos da Casa - participaram dessa curadoria proposta pelo coordenador do GT, deputado federal Pedro Paulo (PSD-RJ). Deram nome ao ideal democrático das propostas: Luiz Carlos Hauly (Podemos), Neto Carletto (Avante), André Figueiredo (PDT), Pedro Campos (PSB), Marcel Van Hatten (Novo), Fausto Santos Jr. (União Brasil), Luciene Cavalcanti (PSol), Julio Lopes (PP), Túlio Gadêlha (Rede), Reginaldo Veras (PV), Pedro Uczai (PT), Gilberto Abramo (Republicanos), Áureo Ribeiro (Solidariedade), Zé Trovão (PL), Dr. Frederico (PRD). Convém mencionar que a participação nos debates e oferecimento de proposições não significam que houve unanimidade entre os integrantes.

Enquanto parlamentares discutiam o campo político das propostas, um corpo técnico composto por servidores das Consultorias Legislativa e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e do Gabinete do deputado Pedro Paulo desenhavam os contornos legislativos de cada ponto discutido. Textos que levam a assinatura conjunta de Bonifácio de Andrada, Giordano Ronconi, Helder Lara, Janete Mol, Jean Caris, José Trindade, Oliveira Alves Pereira Filho, Rafael Amorim de Amorim e Raquel Frota. Mas, não apenas. Nas entrelinhas - e em linhas inteiras - é possível reconhecer a digital de especialistas que contribuíram e foram fundamentais no processo de definição do arcabouço legal das propostas.

Nas mais de 500 horas de reuniões com especialistas, o time teve o privilégio de acessar o conhecimento compartilhado por 35 especialistas de diversos segmentos que trouxeram dados amplamente incorporados à discussão. Da academia ao governo, estendemos nossos cumprimentos e agradecimentos a:

Especialista	Instituição
André Macieira	ELO Group
Bruno Carazza	Jornalista e Professor da FDC
Bruno Reis	Prefeito de Salvador
Bruno Santos	Governo de Portugal / Subdiretor Geral do Emprego e Administração Pública
Carlos Sundfeld	FGV
Carlos Vainer	UFRJ
Cláudia Passador	USP
Cibele Franzese	FGV
Daniel Ortega	Banco Mundial
Eduardo Grin	FGV SP
Eduardo Leite	Governador do Rio Grande do Sul
Esther Dweck	Ministra de Gestão
Fabiano Colbano	Banco Mundial
Felipe Drummond	Consultor
Fernando Coelho	USP
Flávio Alcoforado	Ebape
Gabriella Lotta	Oxford
Gustavo Bonzzetti	Banco Mundial
Herta Santos	PFN / Universidade de Coimbra
Humberto Falcão	FDC
João Paulo Bachur	IDP
José Macedo	UFC
Leany Lemos	FDC e Ex-Secretária de Planejamento do RS
Mariano Lafuente	BID
Myrelle Jacob	IDP
Nelson Marconi	FGV

Rafael Viegas	FGV
Raphael Fassoni	Consultor / Estônia
Renata Vilhena	FDC
Rodrigo Maia	CNF / Ex-Presidente da Câmara
Ronaldo Lemos	Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro
Sérgio Firpo	Isper
Tatiana Ribeiro	Movimento Brasil Competitivo
Vera Monteiro	FGV
Zahid Hasnain	Banco Mundial

E o exercício de escuta ativa não ficou restrito às reuniões de gabinete. Pelo contrário. Foi nos plenários da Câmara dos Deputados que realizamos sete audiências públicas e uma Comissão Geral focadas na Reforma Administrativa. O objetivo, desde sempre, foi o de abrir - e manter aberto - o espaço para a troca e contribuições de entidades representativas e da sociedade. Na primeira audiência, em 10/06/2025, escutamos:

Especialista	Instituição
Tatiana Ribeiro	Diretora Executiva Do Movimento Brasil Competitivo
Renata Vilhena	Presidente Do Conselho Do Instituto República
Vera Monteiro	Presidente Do Conselho Movimento Pessoas À Frente
Felipe Drumond	Especialista Do Movimento Pessoas À Frente

Na segunda audiência pública, “Reforma Administrativa: Entidades Representativas dos Servidores Públicos”, no dia 17/05/2025, pela manhã, contamos com a participação de:

Participante	Instituição
Alison Souza	Sindicato Dos Servidores Do Poder Legislativo Federal E Do Tribunal De Contas Da União

Arlene Da Silva Barcellos	Coordenação De Seguridade Social Da Federação Nacional Dos Trabalhadores E Trabalhadoras Do Judiciário Federal E Do Mpu
Eduardo Mendonça Couto	Federação Nacional Dos Trabalhadores Do Judiciário Nos Estados
José Rodrigues Costa Neto	Sindicato Dos Servidores Do Poder Judiciário E Do Mpu Do Df
Dão Real Pereira Dos Santos	Sindicato Nacional Dos Auditores-Fiscais Da Receita Federal Do Brasil
Elizabeth Hernandez	Associação Nacional Dos Especialistas Em Políticas Públicas E Gestão Governamental
Valdirlei Castagna	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde
João Domingos	Confederação dos Servidores Públicos do Brasil
Gustavo Seferian Scheffer Machado	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
Cláudio Abel Wohlfahrt	Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cíveis
Thaísse Craveiro de Souza Oliveira	Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil
Victor Lins	Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais
Celso Malhani de Souza	Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital
Rudinei Marques	Fórum Permanente de Carreiras Típicas de Estado
Fabiano Gonçalves Rebelo	Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal
Flávio Werneck	Seccional da Central dos Sindicatos Brasileiros
Fábio Rosa	Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação
Wanderlei Polaquini	Pública Central do Servidor

À tarde, também no dia 17/05/2025, os convidados para discutir o setor produtivo nacional foram:

Participante	Instituição
João Batista Diniz Júnior	Central Brasileira do Setor de Serviços - Cebrasse
André Luiz Sacconato	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo - CNC
Júlio Firmino	Confederação Nacional dos Transportes - CNT
Rodrigo Maia	Confederação Nacional das Instituições Financeiras - CNF
Juan Carlos Arruda	Ranking dos Políticos

No dia 1/7, a quarta audiência pública teve como foco ouvir os especialistas das áreas trabalhadas na Reforma Administrativa. Para isso, o Grupo de Trabalho recebeu

Participante	Instituição
Rafael Rodrigues Viegas	Cientista Político, PhD em Administração Pública e Governo, Professor da FGV SP e Pesquisador da Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Humberto Falcão Martins	Professor da Fundação Dom Cabral na área de Gestão Pública
Nelson Marconi	Professor e Coordenador do Curso de Administração Pública da EAESP FGV
Sergio Pinheiro Firpo	Professor Titular de Economia do Insper. Ph.D. em Economia pela Universidade da Califórnia, em Berkeley
Carlos Ari Sundfeld	Professor Titular da FGV Direito SP e Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público
Cláudia Souza Passador	Professora Titular da USP
Carlos Vainer	Professor Emérito da UFRJ

Na quinta audiência pública, também no dia 1/7, tiveram voz as entidades representativas das carreiras jurídicas, representadas por:

Participante	Instituição
Alexandre Torres	Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional
Cláudio Luis Martinewski	Associação dos Magistrados Brasileiros
Wallace Paiva Martins Júnior	Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União
Vitor Pinto Chaves	Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais
Niomar de Sousa Nogueira	Associação Nacional dos Advogados da União
Liana Lidiane Pacheco Dani	Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Federais
Fernanda Fernandes	Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos
José Schettino	Associação Nacional dos Procuradores da República
Fernando Alcântara	Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal
Leonardo Jorge	Associação Nacional das Magistradas e Magistrados da Justiça do Trabalho
Adriana Augusta	Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho
Fábio Ramiro	Associação dos Juízes Federais do Brasil
Tarcísio José Sousa Bonfim	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
Edilson de Sousa Silva	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
Sonia Maria Ferreira Roberts	Associação Nacional de Magistrados Aposentados do Poder Judiciário da União e Membros Aposentados do Ministério Público da União e seus Pensionistas

Em 8/7, a pauta discutiu carreiras transversais e estratégicas. Uma discussão que contou com a contribuição de

Participante	Instituição
Eduardo Rocha	União dos Profissionais de Inteligência de Estado da ABIN
Marco Antônio de Oliveira	Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento
Epitácio Ribeiro	Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central
Alberto Freire Ledur	Federação Nacional dos Trabalhadores dos Ministérios Públicos Estaduais
Ricardo Aurélio Pinto Nascimento	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários
Paulo Ayran da Silva Bezerra	Federação Nacional dos Policiais Federais
Leonidas Nora Junior	Associação das Tradings de SC

A sétima - e última audiência pública - realizada dentro dos 45 dias de prazo estabelecidos pelo Presidente Hugo Motta contou com a presença de representantes das três esferas do poder executivo:

Participante	Instituição
Samuel Nascimento	Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração
Eduardo Leite	Governador do Estado do Rio Grande do Sul
Bruno Reis	Prefeito de Salvador
Esther Dweck	Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Na volta do recesso parlamentar, o assunto voltou a ser discutido, dessa vez, com mais amplitude, ocupando o plenário da Câmara dos Deputados. Na Comissão Geral, foram convocados representantes indicados pelos partidos

para dar suas contribuições sobre a Reforma Administrativa. Nessa grande audiência, tiveram espaço para fala:

Participante	Instituição
Humberto Falcão	Professor da Fundação Dom Cabral na área de Gestão Pública
Jessika Moreira	Diretora-executiva do Movimento Pessoas à Frente
Felipe Drumond	Consultor Especialista em Reforma Administrativa
Antonio Lanzana	Presidente do Conselho Superior de Sociologia, Economia e Política da Fecomercio SP
José Trindade Monteiro Neto	Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados
Emerson Garcia	Conselho Nacional de Procuradores Gerais
Maria Paula Dallari Bucci	Professora da Faculdade de Direito da USP; Coordenadora do Grupo de Pesquisa Estado, Direito e Políticas Públicas; Secretária de Educação Superior do MEC 2008-10
Francisco Gaetani	Secretário Extraordinário para a Transformação do Estado – SETE – do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
Alison Aparecido Martins de Souza	Presidente do Instituto Servir Brasil e do Sindilegis
Rudinei dos Santos Marques	Presidente do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado – Fonacate
Vitor Pinto Chaves	Presidente da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – Anafe
Danilo Pinheiro Dias	Diretor de Assuntos Legislativos da ANPR
João Paulo Bachur	Doutor em Ciência Política pela USP; Professor de Direito Constitucional no IDP; Advogado
Israel Batista	Consultor do Movimento Pessoas à Frente; Conselheiro Nacional de Educação
Niomar de Sousa Nogueira	Advogado da União; Presidente da Associação Nacional dos Advogados da União – Anauni
Floriano de Azevedo Marques Neto	Professor Titular de Direito Administrativo da USP; Professor da pós-graduação FGV/RJ

José Paulo Baltazar Júnior	Presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – Irib
Armando José da Costa Domingues	Presidente da Federação Gaúcha das Associações de Procuradores Municipais; representante da ANPM
Clemente Ganz Lúcio	Coordenador do Fórum das Centrais Sindicais; membro do CDESS; Enviado Especial para COP30 – Trabalho
Vladimir Nepomuceno	Diretor da VN1 Assessoria e Consultoria
Wanderci Polaquini	Segundo Vice-Presidente da Pública – Central do Servidor
Moema Locatelli Beluzzo	Diretora Executiva da Anoreg/Brasil; Diretora de Assuntos da Amazônia Legal do ONR
Vicente Martins Prata Braga	Presidente da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – Anape
José Rodrigues Costa Neto	Presidente do Sindjus – DF
André Luiz Sacconato	Economista da FecomercioSP
Flávio Werneck	Vice-Presidente Nacional e Presidente da Seccional da Central dos Sindicatos Brasileiros – CSB/DF
Floriano Martins de Sá Neto	Presidente Nacional do Sindifisco; Diretor de Assuntos Parlamentares do Sindifisco Nacional
Guilherme Cezar Coelho	Economista; fundador do Republica.org
Fábio Gonçalves Rosa	Presidente do Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação – Sinagências
Luciano Leiro	Presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal
Rodolfo Queiroz Laterza	Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – Adepol
Bruno Carazza	Professor da Fundação Dom Cabral; autor do livro O País dos Privilégios

Wagner Lenhart	Diretor Executivo do Instituto Millenium
Regina Silva Pacheco	Professora Permanente da Fundação Getúlio Vargas – FGV EAESP
Francisco Antônio Poli	Presidente do Sindicato de Especialistas em Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo – Udemo
Felix Garcia Lopez Júnior	Coordenador de Instituições Políticas, Governança e Relações Intergovernamentais do Ipea
Gabriela Spanghero Lotta	Professora de Administração Pública e Governo da FGV; membro da Câmara Técnica de Transformação do Estado do CDESS

Houve, ainda, trocas valiosíssimas, de onde surgiram inspirações de cases reais, projetos já aplicados em outros países. Chile, EUA, Índia, França, Portugal, Reino Unido, Ucrânia, Uruguai e Estônia - o maior exemplo prático do quanto a digitalização impacta a produtividade e a economia de um país.

Nas páginas que compõem este fichário, onde cada proposta está detalhada, e nos textos finais, que concentram as propostas legislativas, é possível encontrar um pouco de cada nome citado acima. Projetos de lei capazes de condensar análises certeiras, mudanças de rota necessárias e a meta perspicaz e honesta de, no fim de tudo, entregar um serviço com mais qualidade para o nosso principal cliente: o cidadão.

Resumo Executivo

Este fichário reúne todas as propostas e análises produzidas durante o processo de debate sobre a Reforma Administrativa. O objetivo é oferecer uma visão clara e organizada das atividades do Grupo de Trabalho, das contribuições recebidas e dos encaminhamentos realizados, com a finalização traduzida no conjunto legislativo composto por uma Proposta de Emenda à Constituição, um Projeto de Lei Complementar e um Projeto de Lei Ordinária.

Ao todo, são 70 propostas, divididas em quatro eixos: 1) Estratégia, Governança e Gestão; 2) Transformação Digital; 3) Profissionalização; e 4) Extinção de Privilégios.

EIXO 1 - Estratégia, Governança e Gestão

1. **ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO** obrigatório, em até 180 dias após o início do mandato, com divulgação pública de metas e resultados previstos para a gestão. Válido para todos os entes da Federação.
2. **ACORDO DE RESULTADOS**, baseado no Planejamento Estratégico. É o desdobramento, em objetivos e metas específicos, para cada órgão e entidade.
3. **BÔNUS DE RESULTADO** para servidores que cumprirem os objetivos e as metas pactuadas no Acordo de Resultados. Cada órgão receberá o equivalente a uma 14ª folha de pagamento, distribuída de forma meritocrática e transparente para as equipes que atingirem suas metas.
4. **REDEFINIÇÃO DO PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**, que poderão adotar Súmulas Vinculantes de Controle Externo
5. **REDEFINIÇÃO DO PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**, que deverão zelar pelo efetivo cumprimento dos instrumentos de governança e gestão e monitorar a avaliação das políticas públicas

6. **REDEFINIÇÃO DO PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**, que poderão adotar instrumentos consensuais para resolução dos problemas.
7. **OBRIGATORIEDADE DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS**, para todos os entes, como forma de garantir a qualidade dos serviços públicos. Cada projeto precisa ter objetivos e metas claras, considerando seu custo de implementação. A avaliação das políticas considerará as capacidades de cada ente federativo.
8. **REVISÃO DE GASTOS (“SPENDING REVIEW”)** anual, realizada pelo governo federal, nos moldes das melhores práticas internacionais.
9. **IMPLEMENTAÇÃO DE CENTROS/SISTEMAS DE CUSTOS**, para que todos os entes organizem suas unidades administrativas com base em parâmetros de custos estabelecidos pela União.
10. **TRANSPARÊNCIA FISCAL NAS DESPESAS COM PESSOAL**, ao determinar que todas as despesas e renúncias de receita deverão ser divulgadas no Portal da Transparência em formato aberto, padronizado e legível por máquina. Prevê a possibilidade de que, para o cômputo da despesa de pessoal, seja utilizada metodologia unificada, definida por órgão federal.
11. **INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONSELHO DE GESTÃO FISCAL (CGF)**, que tem por finalidade o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política de gestão fiscal, e compete, dentre outras funções, à harmonização de interpretações técnicas na aplicação das normas relacionadas à responsabilidade da gestão fiscal (por exemplo, metodologia de cálculo da despesa de pessoal).
12. **LIMITAÇÃO DAS DESPESAS DE PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS** (Ministério Público, Tribunais de Contas e Defensoria Pública) dos entes subnacionais, que também terão regra de crescimento das despesas inspirada no Arcabouço Fiscal nacional.
13. **RACIONALIZAÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**, para municípios com custos administrativos altos, baixa arrecadação própria e dependentes de verbas da União. Os custeios passam a ter parâmetros para organização administrativa, observando limites de secretarias e de remuneração de seus agentes políticos (Prefeitos, Secretários etc.)

14. **PADRONIZAÇÃO DAS VERBAS DE GABINETE** de Deputados Estaduais e Vereadores, seguindo os limites e regras de transparência que já existem na Câmara dos Deputados.
15. **IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DE MEDIDAS JUDICIAIS**, estabelecendo na Constituição limites com base em parâmetros e conceitos consagrados na legislação, na doutrina e na jurisprudência. Dentre as medidas, determina que decisões judiciais que estenderem políticas públicas de grande porte para novos beneficiários considerem os impactos orçamentários.

EIXO 2 - Transformação Digital

16. **PLANO NACIONAL DE GOVERNO DIGITAL** obrigatório, com validade de 10 anos, que alcançará toda a administração pública brasileira e definirá as bases para a transformação digital dos serviços públicos.
17. **ESTRATÉGIA NACIONAL DE GOVERNO DIGITAL**, elaborada com base no Plano Nacional de Governo Digital. Definirá projetos e ações estratégicas para: incorporação de novas tecnologias para simplificar estruturas e processos de trabalho; desenvolvimento de infraestrutura pública digital, com interoperabilidade de dados, sistemas e plataformas; consolidação de solução pública de plataforma digital, de processo administrativo eletrônico e para integração dos canais físicos e digitais de prestação de serviços públicos; implementação de políticas de segurança cibernética e proteção de dados; e ampliação da transparência pública e da participação social.
18. **PLATAFORMA GOV.BR** se tornará a solução pública para acesso aos serviços públicos digitais em todo o país. Do Oiapoque ao Chuí, os cidadãos acessarão os serviços públicos digitais pelo Gov.BR.
19. **PROCESSO ELETRÔNICO** para todo o país, disponibilizado em formato aberto e público.
20. **ATO DIGITAL** obrigatório, como garantia de rastreabilidade e transparência para atos administrativos. Todas as medidas tomadas pela administração pública poderão ser acessadas e questionadas de maneira transparente, quando necessário.

21. **INCENTIVO À INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO** por meio de uma diretriz constitucional para criação de ambientes de experimentação controlada e laboratórios de inovação, voltados ao desenvolvimento de soluções inovadoras na prestação de serviços à população.
22. **MAIS SEGURANÇA JURÍDICA AO AGENTE PÚBLICO**, para incentivar a inovação dentro da administração pública, com definição de parâmetros normativos para caracterização de omissão dolosa ou erro grosseiro, proporcionando mais segurança jurídica ao gestor público.
23. **IDENTIFICAÇÃO ÚNICA**, gratuita na primeira via da Carteira de Identidade Nacional em formato físico e digital, que reduzirá a burocracia e facilitará o acesso aos serviços públicos ao longo da vida do cidadão.
24. **MAIOR TRANSPARÊNCIA**, com disponibilização de informações públicas no Portal da Transparência, obrigatório para todos os entes.
25. **PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**, em que os serviços públicos poderão ser avaliados digitalmente pelos usuários, sendo essas avaliações utilizadas como parâmetro para melhoria da governança e gestão das políticas públicas, impactando o desenho dos Acordos de Resultados.

EIXO 3 – Profissionalização

26. **CICLO DE GESTÃO DE PESSOAS** com previsão de normas nacionais, válidas para todos os entes, que deverão observar regras uniformes voltadas à profissionalização da administração pública.
27. **PLANEJAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO** levando em consideração a evolução dos últimos 10 anos e a projeção para os próximos 10 anos de gestão.
28. **REDUÇÃO DO NÚMERO DE CARREIRAS**, com incentivo à transversalidade e mobilidade das carreiras. A reestruturação permite a seleção de servidores que possam transitar entre órgãos conforme a demanda institucional, evitando sobreposições. Carreiras menos engessadas permitem concursos mais abrangentes, que empreguem

servidores aptos a otimizar o serviço público por meio da transversalidade.

29. **AMPLIAÇÃO PARA NO MÍNIMO 20 NÍVEIS DE PROGRESSÃO**, com salários de entrada de, no máximo, 50% dos salários do nível mais elevado, estabelecendo carreiras longas que desenvolvam servidores mais motivados.
30. **FIM DA PROGRESSÃO EXCLUSIVAMENTE POR TEMPO DE SERVIÇO**, com exigência de avaliação de desempenho - adotando como premissa o modelo do SÍDEC do Poder Executivo Federal.
31. **POSSIBILIDADE DE INGRESSO EM NÍVEIS MAIS ELEVADOS DA CARREIRA**, permitindo que o gestor proponha concursos para níveis mais elevados, buscando profissionais com qualificação e expertise necessárias. A alteração fixa uma trava de 5% do quadro para essas excepcionalidades.
32. **VÍNCULO ESTATUTÁRIO POR TEMPO DETERMINADO**, para situações extraordinárias, permitindo ao gestor a contratação temporária de pessoal para atender a necessidades transitórias, com uma trava de até 5% do quadro permanente.
33. **TABELA REMUNERATÓRIA UNIFICADA**, válida para todos os cargos de um ente, do menor ao maior, proporcionando transparência, facilidade na negociação de reajustes e segurança ao servidor.
34. **CONCURSO PÚBLICO NACIONAL UNIFICADO**, modelo inovador aberto a Estados e Municípios, permitindo a utilização da base de aprovados para selecionar servidores aptos a ocupar cargos disponíveis, gerando economia e transparência.
35. **ESTÁGIO PROBATÓRIO** como um fortalecimento do processo de avaliação do novo servidor, com estabilidade condicionada à aptidão demonstrada durante o período e programas oficiais de capacitação.
36. **DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS PARA CARGOS COMISSIONADOS**, estabelecendo o percentual máximo de 5% de cargos comissionados em cada ente federativo. Obriga a classificação dos cargos em: estratégicos, táticos e operacionais, sendo 5% do total classificados como estratégicos.

37. **EXIGÊNCIA DE QUE NO MÍNIMO 50% DOS CARGOS EM COMISSÃO SEJAM OCUPADOS POR SERVIDORES EFETIVOS**, garantindo maior profissionalização e continuidade da prestação dos serviços públicos, permitindo, ao mesmo tempo, a oxigenação da administração pública.
38. **REALIZAÇÃO OBRIGATÓRIA DE PROCEDIMENTO DE SELEÇÃO IMPARCIAL E TRANSPARENTE** para os servidores que ocupam cargos comissionados estratégicos.
39. **PERCENTUAL DIFERENCIADO PARA OCUPAÇÃO POR SERVIDORES EFETIVOS** em cargos estratégicos de, no mínimo, de 60%.
40. **EXIGÊNCIA DE REQUISITOS OBJETIVOS MÍNIMOS PARA NOMEAÇÃO** em cargos estratégicos, incluindo experiência de três anos na área ou correlata e/ou experiência de três anos em cargo comissionado.
41. **AValiação DE DESEMPENHO DIFERENCIADA** para cargos estratégicos, associada ao alcance das metas institucionais pactuadas no Acordo de Resultados, com possibilidade de recebimento de bônus maiores.
42. **REGULAMENTAÇÃO NACIONAL DOS AGENTES TEMPORÁRIOS**, mantidas as hipóteses previstas na Constituição, com contratação extraordinária de até cinco anos, direitos garantidos como férias e licença-maternidade, e quarentena de 24 meses para recontração. Todos passam por processo seletivo.
43. **FORTALECIMENTO DE DIREITOS DOS TERCEIRIZADOS**, garantindo direitos básicos a funcionários terceirizados prestando serviços à Administração Pública.
44. **CONFLITOS DE INTERESSE**, com regras mais rígidas, estendendo ao Judiciário e demais Poderes a legislação já existente no Executivo federal.
45. **REGULAMENTAÇÃO NACIONAL DO TELETRABALHO**, com normas gerais para trabalho presencial. O servidor poderá trabalhar remotamente um dia por semana, ampliável mediante ato específico, respeitando o limite de 20% do órgão.

46. **PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO AO ASSÉDIO E À DISCRIMINAÇÃO**, com previsão de punições mais duras, incluindo tipificação como infração disciplinar grave.
47. **POLÍTICAS CONTRA O ASSÉDIO SEXUAL** punindo como ato de improbidade administrativa, passível de demissão.
48. **VIOLÊNCIA DOMÉSTICA** como critério para prioridade em remoções e teletrabalho.
49. **LICENÇA MATERNIDADE E ESTABILIDADE** garantidas às agentes temporárias, conforme CLT.
50. **CRIAÇÃO DE ESPAÇOS DE ACOLHIMENTO PARA GESTANTES**, lactantes e responsáveis por crianças/adolescentes com deficiência.
51. **RESERVA DE VAGAS PARA MULHERES** em cargos comissionados, garantindo, ao menos, 30% de representatividade.

EIXO 4 - Extinção de Privilégios

52. **FIM DAS FÉRIAS DE 60 DIAS**, com vedação a férias superiores a 30 dias.
53. **FIM DE ADICIONAL DE FÉRIAS** superior a $\frac{1}{3}$ da remuneração.
54. **FIM DE ADICIONAIS POR TEMPO DE SERVIÇO**, condicionados apenas ao tempo, válida também para progressões e licenças.
55. **VEDAÇÃO ÀS VANTAGENS REMUNERATÓRIAS DISFARÇADAS DE INDENIZATÓRIAS**, instituídas por norma que não esteja sujeita à deliberação do Poder Legislativo.
56. **FIM DA CONCESSÃO DE FOLGAS OU LICENÇAS** para compensar “excesso de trabalho”.
57. **PECÚNIA DE FÉRIAS, FOLGAS OU AFASTAMENTOS VEDADOS**, com fim à conversão em pecúnia (como já ocorre há 30 anos para a maioria dos servidores da União).

58. **FIM DOS ADICIONAIS DE INSALUBRIDADE E PERICULOSIDADE** para quem não trabalha com efetiva exposição a fatores de risco.
59. **CONCEITUAÇÃO DE VERBAS INDENIZATÓRIAS OU REMUNERATÓRIAS**, para limitar criação de verbas disfarçadas de indenização apenas para ultrapassar o teto ou evitar imposto de renda.
60. **FIM DA EXTENSÃO DE DIREITOS, BENEFÍCIOS OU VANTAGENS** de uma carreira a outra sob alegação de simetria constitucional.
61. **LIMITAÇÃO AO PAGAMENTO RETROATIVO DAS VERBAS INDENIZATÓRIAS**, grande fonte de pagamentos vultosos a carreiras de cúpula.
62. **TETO ORÇAMENTÁRIO PARA AS DESPESAS COM VERBAS INDENIZATÓRIAS**, com base nas despesas do exercício anterior, corrigidas pela inflação.
63. **TETO REMUNERATÓRIO PARA ESTATAIS**, válido apenas para empregados públicos não estatutários (aqueles fora das atribuições consideradas estratégicas); equivale ao teto constitucional (retribuição dos ministros do STF).
64. **EXTINÇÃO DE PRIVILÉGIOS DA ADVOCACIA PÚBLICA**, como os encargos legais, mantendo apenas os honorários de sucumbência.
65. **VEDAÇÃO À NATUREZA PRIVADA DOS FUNDOS DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA**, tornando-os públicos e inserindo-os em folha única.
66. **VEDAÇÃO À CRIAÇÃO DE FUNDOS PARA PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO E BENEFÍCIOS**, já que categorias como órgãos de controle interno, jurídicos e fazendários utilizam fundos para custear verbas remuneratórias.
67. **MELHORIA DA GOVERNANÇA NO CNJ E CNMP**, com quarentena de seis meses a um ano para dirigentes de entidades associativas antes de integrar os conselhos.
68. **PROIBIÇÃO DE APOSENTADORIA COMPULSÓRIA COMO SANÇÃO** máxima para juízes e membros do Ministério Público.

69. **POSSIBILIDADE DE DEMISSÃO DE MEMBROS DO JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO POR PAD NO CNJ/CNMP**, com ampla defesa e contraditório.

70. **REGRAS GERAIS PARA CARTÓRIOS**, com teto sobre a remuneração líquida dos titulares e lei nacional para fixar emolumentos, tabela única, sociedades empresariais, limitação de remuneração, fim da delegação com idade máxima de 75 anos, e domínio público para informações centenárias.



Eixo 1: Estratégia, Governança e Gestão

Estado moderno, serviço público eficiente e cidadão respeitado. Essa lógica é traduzida em propostas estruturantes que visam transformar a maneira como o Estado brasileiro planeja, executa e avalia suas políticas públicas. Caminho que passa pelas medidas que compõem o primeiro eixo da Reforma Administrativa.

A proposta central deste eixo é mudar o foco da Administração Pública do controle de processos para a entrega de valor à sociedade, promovendo um ciclo de planejamento, execução, avaliação e melhoria contínua.

As medidas são organizadas em blocos temáticos interligados, que estruturam um sistema de gestão eficiente e transparente. A espinha dorsal deste eixo é o Planejamento Estratégico, que dá origem ao Acordo de Resultados. Com metas claras, os entes com saúde fiscal em dia terão a oportunidade de aderir ao sistema de Bônus de Resultado, que premia as equipes que têm boas entregas com um 14º salário, distribuído de forma meritocrática. Para garantir a efetividade desse modelo, os Tribunais de Contas passam a atuar como parceiros da governança, monitorando os processos.

Destacam-se ainda medidas como a Avaliação de Políticas Públicas, a Revisão de Gastos e a criação dos Centros/Sistemas de Custos, que padronizam parâmetros para decisões mais racionais e inteligentes em todos os entes federativos.

O eixo contempla também propostas voltadas à despesa com pessoal; limitação de gastos dos Poderes e órgãos autônomos; racionalização das estruturas municipais; padronização das verbas de gabinete e avaliação do impacto orçamentário de decisões judiciais.

A consolidação dessas medidas resulta em um arcabouço moderno e funcional para o fortalecimento da gestão pública por resultados. A seguir estão as referências técnicas, legislativas e institucionais para gestores, parlamentares e demais servidores comprometidos com a modernização do Estado e com a melhoria dos serviços públicos oferecidos à população.

Áreas abrangidas pelo eixo 1:

Área I - Gestão Estratégica e de Resultados

Área II – Monitoramento dos Resultados

Área III – Qualidade dos Gastos Públicos

Área IV – Eficiência Organizacional

Eixo 1: Estratégia, Governança e Gestão

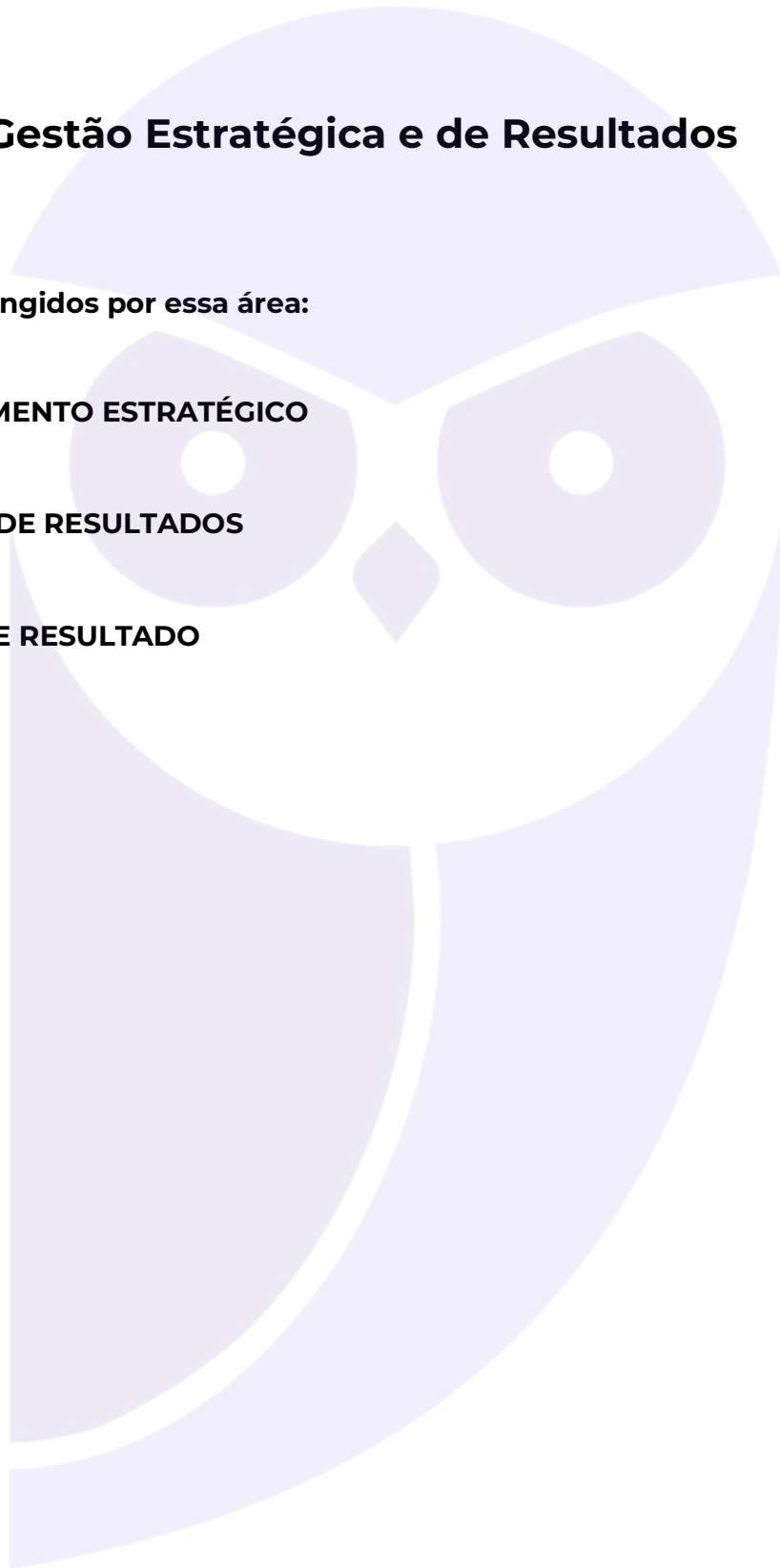
Área I - Gestão Estratégica e de Resultados

Pontos abrangidos por essa área:

1. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

2. ACORDO DE RESULTADOS

3. BÔNUS DE RESULTADO



1. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

a. Diagnóstico do Problema

O Estado brasileiro sofre da pecha de sua administração olhar para o presente e nunca ter visão de futuro, de procurar soluções imediatistas do que resultados de longo prazo. O termo “planejamento estratégico governamental” deve parar de ser referência apenas acadêmica e ter aplicação prática e amparada na lei. Por isso, a Reforma Administrativa deve estabelecer o instituto do planejamento estratégico de forma a ser aplicado nacionalmente a todos os entes da administração pública.

A cultura imediatista no setor público acaba se refletindo em um custo direto para a sociedade. Dados do Tribunal de Contas da União (TCU) revelam uma realidade preocupante: cerca da metade das obras contratadas com recursos federais no Brasil encontra-se paralisada, totalizando mais de 11.400 projetos interrompidos. O impacto é ainda mais sensível porque mais de 70% dessas paralisações estão em áreas essenciais, como saúde e educação, deixando comunidades sem escolas, creches e postos de saúde. O desperdício de bilhões de reais, frequentemente decorrente de falhas de planejamento, evidencia a urgência de se consolidar o planejamento estratégico como um compromisso permanente da gestão pública, de modo a assegurar que investimentos realmente se transformem em serviços de qualidade para a população¹.

O uso do planejamento estratégico em estados e municípios brasileiros tem sido objeto de vários estudos que destacam tanto seu potencial quanto seus desafios. Pesquisas² mostram que os municípios avançaram no aspecto formal do planejamento, mas ainda enfrentam sérias limitações institucionais e de capacidade técnica. A implementação do planejamento estratégico não é homogênea: enquanto algumas cidades conseguem estruturar planos consistentes, outras permanecem presas a práticas mais fragmentadas, pouco vinculadas ao orçamento e à execução de políticas públicas.

Um conjunto de diretrizes mais recentes ressalta a importância do Planejamento Estratégico Municipal na estruturação de políticas públicas.

¹<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/metade-das-obras-financiadas-com-recursos-federais-estao-paradas>

² <https://www.scielo.br/j/cebape/a/hGhGbJ85tdnrPkR7dfvQpJx/?format=html&lang=pt>

O estudo³ aponta que a liderança política (prefeitos e secretários), a articulação entre diferentes instâncias administrativas e a participação social são fatores decisivos para que o planejamento funcione de fato. Além disso, destaca que a ausência de pessoal qualificado e a falta de continuidade entre gestões políticas comprometem a eficácia do processo.

Nesse mesmo sentido, outro estudo⁴ analisa experiências de planejamento estratégico de longo prazo em cidades e conclui que planos com horizonte estendido podem trazer mais estabilidade, indicadores consistentes e avaliação contínua. No entanto, sustentar essa visão de futuro é difícil diante de crises políticas, pressões por resultados imediatos e mudanças de governo.

Pesquisas mais antigas⁵, mas ainda relevantes, como a de 2009 sobre planejamento estratégico municipal, já identificavam que os planos muitas vezes existiam apenas no papel, sem ligação concreta com o orçamento ou com a execução de políticas. A falta de recursos financeiros e humanos, somada à rotatividade política, enfraquecia a capacidade de transformar estratégias em ações efetivas. Em complemento, em estudo publicado pela ENAP⁶, defende-se que o planejamento estratégico fortalece a institucionalidade do governo, melhora a clareza de responsabilidades e potencializa a implementação de políticas públicas. Contudo, isso depende da cultura administrativa e da capacidade técnica de cada ente federativo.

Estudos como o da FGV⁷ também apontam barreiras mais amplas e estruturais: a necessidade de comprometimento da alta administração, o engajamento dos servidores, a coordenação entre secretarias e órgãos, o monitoramento e avaliação de resultados e, por fim, as limitações de recursos técnicos, financeiros e humanos. Esses desafios se repetem tanto no nível municipal quanto no estadual, revelando que, embora o planejamento estratégico seja um instrumento valioso para fortalecer a gestão pública, sua efetividade no Brasil ainda está condicionada a fatores políticos, institucionais e culturais que variam bastante entre os entes federativos.

3

https://www.researchgate.net/publication/390158717_Gestao_Publica_Municipal_e_Planejamento_Estrategico_Diretrizes_para_Estruturacao_e_Execucao_de_Politicas_Publicas_Municipal_Public_Management_and_Strategic_Planning_Guidelines_for_Structuring_and_Impl

⁴ <https://www.scielo.br/j/ea/a/MsXMt5TQ35Nc443hRsbmFDw/?format=html&lang=pt>

⁵ <https://revistas.unipar.br/index.php/empresarial/article/download/3620/2352/11547>

⁶ <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6334/1/Jackson%20de%20Toni.pdf>

⁷ <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/52e41dfa-4696-4aa1-a7f1-0dc32fecc689/content>

Os problemas levantados demonstram a necessidade uma obrigatoriedade de elaboração e divulgação de planejamento estratégico de resultados, com a definição de objetivos e metas por todos os entes da federação.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Foco em saúde, educação, segurança e turismo: saiba mais sobre o novo Plano Estratégico da prefeitura – O Globo](#)

[Niterói que Queremos: Prefeitura começa a atualizar plano que vai orientar políticas públicas nas próximas décadas – O Globo](#)

[Salvador inicia novo ciclo de Planejamento Estratégico para o período 2025-2028 – bahia.ba](#)

c. Principais Causas Encontradas

- Além do Plano Plurianual (rígido e sujeito à apreciação parlamentar), ausência de um instrumento de planejamento estratégico que o ente é obrigado a apresentar
- Administração pública com cultura organizacional imediatista, sem olhar ou avaliar os objetivos de longo prazo
- Ações governamentais fragmentadas e sem coordenação, com cada órgão agindo por si, sem comprometimento com um objetivo de Estado, impedem a resolução eficaz de problemas complexos

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Os entes focam principalmente em realizar o Plano Plurianual (PPA) por obrigação constitucional. Muitas vezes, o plano não reflete as reais necessidades dos cidadãos, mas servem para justificar as leis orçamentárias. Poucos entes focam em gastar tempo e recursos com um	Novo Modelo Inovador: O projeto propõe a implantação de um Modelo de Gestão de Alto Desempenho baseado em Planejamento Estratégico, Desdobramento de Metas em Acordos de Resultados e possibilidade de pagamento de bônus (14º salário).

planejamento estratégico que esteja de fato alinhado com os objetivos do governo e da sociedade.

As ações governamentais são frequentemente fragmentadas, com cada ministério ou secretaria agindo de forma isolada, sem uma orientação central ou metas comuns.

Planejamento estratégico

obrigatório: Todos os gestores eleitos (Presidente, Governadores e Prefeitos) terão 180 dias para apresentar para a sociedade o seu Plano Estratégico com Metas e Objetivos para o ciclo de 4 anos do seu mandato.

O Plano servirá como base para construção das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), mas não será necessária a aprovação nas Câmaras e Assembleias. A partir do Plano de Voo estabelecido pelo gestor, as metas deverão ser desdobradas nas diferentes Secretarias através de acordos de resultados pactuados entre Governadores e Prefeitos e seus respectivos Secretários.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
O prefeito A, em seu primeiro ano de mandato, recebe o PPA do mandatário passado. Ele não gosta do seu conteúdo, mas por obrigação legal, o replica nas leis orçamentárias. Como não há sanção por descumprir o PPA, o planejamento é descartado. Já no município B, o prefeito decide estabelecer um planejamento	Tanto o prefeito A quanto o prefeito B, no início dos seus mandatos, deverão implementar um planejamento estratégico nos próximos 180 dias. O Plano Estratégico necessariamente deverá estabelecer metas claras e

estratégico, pois ele está preocupado com esse tipo de gestão. Como não há uma metodologia geral sobre o assunto, ele estabelece diretrizes gerais sobre o que ele acha importante.	objetivas, não podendo usar diretrizes amplas e abstratas. Uma vez feito o planejamento, ele deverá estar presente no PPA, LDO e LOA. Além disso, ele deve abarcar as secretarias municipais. Por fim, os prefeitos podem avaliar se vinculam essas metas a um bônus de resultado (sobre esse item, conferir a respectiva proposta)

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

“Art. 28.

.....

§ 1º-A No prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias após a posse, o Governador deverá divulgar planejamento estratégico para resultados, com objetivos e metas para todo o mandato, o qual ficará disponível no portal da transparência do ente federativo e deverá orientar os acordos de resultados de que trata o art. 37-A desta Constituição, especificamente as metas e objetivos de cada ciclo anual.”

Art. 29.....

.....

II-A - no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias após a posse, o Prefeito deverá divulgar planejamento estratégico para resultados, com objetivos e metas para todo o mandato, o qual ficará

disponível no portal da transparência do ente federativo e deverá orientar os acordos de resultados de que trata o art. 37-A desta Constituição, especificamente as metas e objetivos de cada ciclo anual.

Art. 84.....

§ 3º No prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias após a posse, o Presidente da República deverá divulgar planejamento estratégico para resultados, com objetivos e metas para todo o mandato, o qual ficará disponível no portal da transparência do ente federativo e deverá orientar os acordos de resultados de que trata o art. 37-A desta Constituição, especificamente as metas e objetivos de cada ciclo anual.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar regulamenta os §§ 16 e 17 do art. 37, os arts. 37-A, 39-A e os §§ 2º-A, 2º-B, 2º-C e 16 do art. 165 da Constituição Federal, dispondo sobre a gestão por resultados, a avaliação de políticas públicas, a qualidade dos gastos públicos e a avaliação de desempenho dos agentes públicos, altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário), e dá outras providências.

Parágrafo Único. Esta Lei Complementar se aplica a todos os Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

CAPÍTULO II

DA GOVERNANÇA E GESTÃO POR RESULTADOS

Art. 2º Para os fins deste Capítulo, consideram-se:

I - planejamento estratégico de resultados: instrumento editado com objetivos e metas para todo o mandato, que será a base para a celebração de acordo de resultados;

II - acordo de resultados: instrumento celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades públicas e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão, contendo a definição de objetivos e metas institucionais a serem alcançados;

III - resultado: o grau de atingimento das metas pactuadas, com uso eficiente e econômico dos recursos públicos;

IV - indicador: medida objetiva, quantitativa ou qualitativa, utilizada para mensurar o desempenho de órgão ou entidade pública ou de política pública;

V - meta de resultado: o nível desejado de resultado em prazo determinado, indicado de forma objetiva e quantificável no acordo de resultados.

Art. 3º A gestão por resultados orientar-se-á pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da transparência, da eficiência, da digitalização, da motivação e da consensualidade.

Art. 4º São objetivos da gestão por resultados:

I - alinhar a atuação dos órgãos e entidades às prioridades estratégicas de governo;

II - promover a eficiência na alocação e execução dos recursos públicos;

III - fortalecer o controle social e a transparência da ação governamental;

IV - assegurar a melhoria contínua dos serviços públicos e das políticas públicas;

V - integrar o planejamento estratégico às leis orçamentárias;

VI - institucionalizar a avaliação de desempenho;

VIII - valorizar as equipes de trabalho e o servidor público com base no alcance de metas institucionais.

Art. 5º O planejamento estratégico de resultados é o instrumento de definição das prioridades, dos objetivos, dos indicadores e das metas institucionais, bem como dos planos de ação necessários ao seu alcance pelos respectivos órgãos e entidades públicas.

§ 1º O planejamento estratégico de resultados deverá ser enviado ao Poder Legislativo e divulgado no portal da transparência do ente federativo em até 180 dias da posse do chefe do Executivo, servindo de base para a elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais.

§ 2º O chefe do Poder Executivo deverá divulgar, no portal da transparência do ente federativo, relatório semestral da execução dos projetos, programas e ações estratégicas do planejamento estratégico de resultados.

§ 3º No caso de descumprimento de objetivos e metas estabelecidos no planejamento estratégico de resultados, o chefe do Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo e divulgará no portal da transparência mensagem contendo justificativa.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

2. ACORDO DE RESULTADOS

a. Diagnóstico do Problema

Os mais modernos métodos de gestão de desempenho de empresas privadas sempre envolvem algum tipo de pactuação entre o funcionário e sua organização, estabelecendo metas claras sobre alcançar objetivos específicos da empresa, com algum tipo de gratificação caso os objetivos sejam atingidos. Implementar esse instrumento de planejamento, monitoramento e reconhecimento do trabalho dos servidores públicos em âmbito nacional deve ser uma prioridade da Reforma Administrativa, pois promove um potencial significativo de eficiência do serviço público. A ausência desse alinhamento formal resulta em desperdício de recursos, desmotivação dos servidores que não veem o impacto de seu trabalho, falta de responsabilização clara e, em última instância, na estagnação da qualidade dos serviços entregues ao cidadão.

A prática de alinhamento com o servidor em relação a objetivos do órgão ocorre em alguns entes, porém de forma esparsa e sem um regramento geral. Em Minas Gerais, o Acordo de Resultados é adotado como instrumento de pactuação entre órgãos e entidades do Executivo para definir compromissos mediante indicadores e metas que estejam alinhadas com os objetivos do governo expressos no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Nas “Regras Gerais” deste Acordo, é estabelecido que as metas definidas no plano de governo sejam desdobradas em metas individualizadas por equipe de trabalho, por meio de Acordos subsidiários ou acessórios, firmados entre os dirigentes máximos das secretarias ou entidades e os responsáveis pelas equipes. Esse modelo permite que cada equipe saiba exatamente qual sua meta de resultado, e incentiva responsabilidades claras na execução.

No Ceará, os Acordos de Resultados fazem parte de um modelo de Gestão para Resultados. O estado disponibiliza guias metodológicos distintos para as etapas de pactuação, monitoramento e avaliação desses acordos, de modo a assegurar que metas sejam definidas de forma alinhada com o planejamento estratégico, e que seu cumprimento seja avaliado periodicamente. Um exemplo é que o guia de Monitoramento descreve estruturas institucionais como o Grupo Técnico de Gestão para Resultados, que assessora o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal, atuando inclusive na liberação de limites financeiros ou no acompanhamento de indicadores de desempenho. Esse aparato garante que metas anuais e resultados esperados não fiquem apenas no papel, mas façam parte de um ciclo de gestão contínuo.

O Acordo de Resultados será uma peça fundamental na Reforma Administrativa, pois ele é a ponte que conecta o Planejamento Estratégico com o Bônus de Resultados. Somente com esse instrumento será possível pactuar metas oriundas de um planejamento e recompensar servidores que se esforçarem a atingi-las.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Prefeitura do Rio divulga metas e critérios do Acordo de Resultados 2025 - Extra](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Cegueira institucional:** organizações públicas não estabelecem objetivos claros e específicos sobre o que querem melhorar de seu serviço e não pactuam metas com seus funcionários
- **Falta da Cultura da Gestão por Desempenho:** há uma lógica predominantemente burocrática, voltada para o cumprimento de normas e processos, em vez de metas e resultados
- **Fragilidade dos sistemas de monitoramento e gestão:** estabelecer um acordo de resultado robusto e detalhado demanda diversas capacidades da instituição pública para garantir que o que foi pactuado esteja sendo cumprido adequadamente

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Acordos de resultados são feitos informalmente entre equipes ou órgãos da administração pública. Casos raros instituem normas sobre esses acordos no âmbito do ente.	Acordo de Resultados como Regra Geral: Obriga a transformação desse Planejamento Estratégico em Acordo de Resultados, desdobrando-o em objetivos e metas específicos para cada órgão e entidade.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma

O novo governo do Estado A tem como objetivo cumprir algo que falava constantemente nas eleições: melhorar a cobertura da saúde básica em determinadas regiões. No começo do mandato, são estabelecidas diretrizes focadas na Saúde, replicando metas que o governador acha que são interessantes para ele. Mas não há um desdobramento dessas diretrizes em metas dentro dos órgãos responsáveis pela execução, não chegando ao nível dos servidores. Assim, os servidores continuam trabalhando da mesma forma que trabalhavam no mandato anterior e o alcance da meta estabelecida vai ficando cada vez mais distante,	O Planejamento Estratégico, com diretrizes definidas irá se desdobrar na definição de várias metas, sendo uma delas a meta de cobertura de saúde da família nas regiões X, Y e Z. O Acordo de Resultados irá desdobrar anualmente qual será a meta de cobertura na região X e destacará uma equipe específica do órgão para garantir sua efetivação. Haverá um monitoramento contínuo dos avanços no atingimento dessa meta bem como comunicações dos desafios que a equipe encontrou. Assim, o gestor da meta poderá tomar providências para solucionar quaisquer impedimentos no atingimento da meta.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

“SEÇÃO I-A

DOS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA E GESTÃO

Art. 37-A As administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e dos Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão:

I - como desdobramento do planejamento estratégico para resultados, celebrar, no âmbito de cada órgão ou entidade pública, acordo de resultados, com a definição de objetivos e metas institucionais a serem alcançados;

II - como desdobramento do acordo de resultados, elaborar plano de avaliação periódica de desempenho, com a definição de objetivos e metas por equipes e individuais a serem aferidos na forma prevista no art. 39-A desta Constituição.

§ 1º Os instrumentos de governança e gestão de que trata o caput deste artigo serão disciplinados por lei complementar e deverão subsidiar a elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais.

§ 2º O acordo de resultados de que trata o inciso II deste artigo poderá prever a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades públicas, estabelecendo, nesse caso, os controles, obrigações e responsabilidades dos seus dirigentes.

§ 3º A existência e a implementação dos instrumentos de governança e gestão dispostos neste artigo são condição indispensável para a instituição do bônus de resultado de que trata o inciso XI-A do art. 37 desta Constituição e para a progressão funcional dos agentes públicos do órgão ou entidade."

Art. 10. Revoga-se o § 8º do art. 37 da Constituição Federal.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Art. 6º O acordo de resultados é o instrumento celebrado entre os dirigentes dos órgãos ou entidades e a autoridade pública

hierarquicamente superior ou supervisora, que especificará compromissos específicos para o respectivo órgão ou entidade pública.

§ 1º Como desdobramento do planejamento estratégico de resultados, o acordo de resultados conterá, no mínimo, as seguintes cláusulas:

I - os objetivos, as metas e os respectivos indicadores de resultados, qualitativos e quantitativos, com os prazos para sua consecução;

II - as ações, as responsabilidades e as obrigações dos signatários para o alcance das metas;

III - a sistemática de monitoramento e avaliação do seu cumprimento, faixas de avaliação do desempenho e os mecanismos de premiação em caso de desempenho institucional satisfatório.

§ 2º A definição de indicadores e a aferição das metas deverão considerar, conforme o caso, os atributos de eficiência, eficácia, efetividade, qualidade, produtividade e economicidade na atuação do órgão ou entidade.

§ 3º A celebração do acordo de resultados será precedida de parecer favorável de órgão responsável pelo planejamento estratégico de resultados, o qual atestará a compatibilidade das metas pactuadas com o planejamento estratégico de resultados e com as leis orçamentárias.

§ 4º A execução dos acordos de resultado será acompanhada por relatórios periódicos encaminhados trimestralmente para o órgão responsável pelo planejamento estratégico de resultados, podendo, no caso de descumprimento, ocasionar restrições no pagamento de bônus de resultado.

§ 5º A avaliação dos resultados do acordo de resultados considerará, além dos indicadores pactuados, a percepção dos usuários e das partes interessadas sobre os serviços prestados, aferida por meio de

pesquisas de satisfação, ouvidorias e outros canais de participação social, preferencialmente digitais.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.



3. BÔNUS DE RESULTADO

a. Diagnóstico do Problema

A Reforma Administrativa deverá trazer práticas modernas de gestão, em especial as de incentivo à excelência no serviço público. O bônus de resultado é o melhor exemplo de uma prática bem-sucedida no setor privado que pode ser aproveitada no serviço público.

A política de remuneração no setor público deve atender a três objetivos principais: ser competitiva o suficiente para atrair e reter servidores qualificados, motivar o desempenho por meio de engajamento e moral elevados, e, ao mesmo tempo, ser financeiramente sustentável, garantindo que a folha de pagamento não comprometa outras despesas do governo. Dentro desse quadro teórico, o bônus de resultado busca gerar maior esforço individual, melhores práticas de gestão e resultados organizacionais mais alinhados com a missão das instituições.

Entre os pontos positivos do bônus de resultado estão o incentivo ao esforço e à produtividade, a possibilidade de aumentos salariais mais flexíveis em contextos de restrição fiscal e a maior convergência entre objetivos de gestores e servidores.

Uma revisão de literatura conduzida por Hasnain, Manning e Pierskala (2012), que analisou 153 estudos sobre o bônus de resultado em áreas como administração pública, ensino, saúde e arrecadação de receitas, mostra efeitos variados conforme o tipo de função, o nível de desenvolvimento do país e a qualidade metodológica das pesquisas.

Experiências internacionais revelam modelos distintos para altos funcionários públicos e cargos de confiança. Na Nova Zelândia, diretores de departamentos podem receber até 15% do salário-base se atingirem metas estratégicas; no Canadá, pagamentos discricionários variam de 10% a 25% da remuneração; na República Tcheca, bônus chegam a 100% para altos cargos e 40% para juniores; já na Coreia, os incrementos são permanentes e vinculados a avaliações de desempenho individual, organizacional e competências como integridade ética e gestão do conhecimento.

A principal conclusão é que o bônus de resultado pode gerar efeitos diretos positivos em áreas com resultados mensuráveis, como ensino, saúde e arrecadação. Para funções de formulação de políticas e administração central, os efeitos diretos tendem a ser fracos, limitando-se a casos de baixo desempenho flagrante. Ainda assim, esse mecanismo pode aprimorar a

gestão ao induzir líderes a focar na missão institucional, estabelecer metas claras e promover maior cooperação entre equipes.

É crucial, no entanto, que o desenho desse mecanismo seja cuidadoso para mitigar riscos conhecidos, como o foco excessivo em indicadores fáceis de atingir em contraposição a qualidade real do serviço, a competição predatória entre equipes e a desmotivação em áreas cujos resultados são mais difíceis de mensurar. Portanto, a implementação do bônus deve ser indissociável de um sistema robusto de indicadores (Item 1) e de acordos de resultado bem pactuados (Item 2), que equilibrem metas quantitativas com avaliações qualitativas e a satisfação do cidadão.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Servidores de Comlurb, Riosaúde e CGM estão entre os que receberão os maiores bônus da Prefeitura do Rio - Extra](#)

[Prefeitura de São Paulo paga bônus na pandemia, mas fiscais ficam de fora – Folha de São Paulo](#)

[Professores da rede estadual podem receber R\\$ 6,7 mil em bônus no ES – gl](#)

c. Principais Causas Encontradas

- Rígidez Estrutural da Remuneração Pública - O modelo de remuneração vigente foca em tempo e qualificações, não no desempenho, e carece de base legal para recompensar financeiramente resultados excepcionais
- Cultura Aversa à Meritocracia - visão do servidor como um custo, e não um ativo estratégico, não permite investimentos em qualificação e impede o reconhecimento por desempenho
- A ausência de metas institucionais claras dispersa os esforços individuais e desperdiça recursos. Sem um norte estratégico, a cultura foca no processo, não no resultado, impedindo a medição do desempenho individual

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Tentativas locais de acordos de resultados, com o objetivo de	Constitucionalização do bônus de resultado: No caso de

recompensar financeiramente o esforço adicional do servido.

Os regramentos diferem de ente para ente, sem uma regra nacional sobre como aplicar o instituto.

Devido a essa insegurança jurídica, há anos em que os acordos são efetivados e garantem os resultados, mas sofrem represálias e questionamentos judiciais.

cumprimento dos objetivos e das metas pactuadas no Acordo de Resultados, cada órgão receberá o equivalente a uma 14ª folha de pagamento.

Essa 14ª folha será distribuída de forma meritocrática e transparente para as equipes que atingirem suas metas, permitindo aos servidores receberem um bônus de resultado com o valor de 0 até 2 salários. É o resultado claro da boa gestão pública por resultados, com a valorização do profissional que fez o bom trabalho acontecer.

Com o planejamento e acordos assinados, os entes poderão optar pela implantação de pagamento de bônus para as áreas que atingirem suas metas. A instituição do sistema de pagamento de bônus é FACULTATIVA. Além disso:

a) Só poderão instituir bônus de desempenho aqueles entes que não excedam 95% dos limites de despesa de pessoal segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ou seja, Estados e Municípios sem saúde financeira não poderão adotar o modelo de pagamento de bônus.

b) O pagamento será destinado apenas aos agentes públicos que tenham permanecido em efetivo exercício de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano aquisitivo. O pagamento será em parcela única e

	não aplicável a servidores aposentados. c) O valor máximo de gastos com o programa de bônus é de uma folha salarial do órgão participante. Existe a possibilidade de servidores ganharem até dois salários de bônus, porém o gasto total não poderá exceder uma folha de pagamento. d) Não haverá incidência de teto remuneratório no pagamento do bônus de desempenho

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
O município A implementa por decreto o acordo de resultados e para cada meta estabelece um bônus para os servidores que estão atuando para o alcance do objetivo. O incentivo garante o alcance da meta da área 1 e os respectivos servidores são recompensados. No entanto, servidores da área 2 tem a sua meta que não foi atingida decidem judicializar o processo. Assim, acaba sendo interrompido o processo de resultados.	O município poderá implementar o acordo de resultados seguindo as regras previstas na Constituição e em Lei Complementar nacional. Antes de implementar esse instrumento, será necessário confirmar se o município respeita os limites com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao seguir a metodologia nacional, ele estabelece que a área 1 poderá ganhar um bônus se aumentar a finalização de processos em quantidade 10% maior do que no ano passado. Pactuada meta, após um ano, os servidores da área 1 vão poder receber, se alcançado o resultado esperado, um salário

	adicional, que não estará submetido ao teto.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 37.

.....

XI-A - desde que não excedidos 90% (noventa por cento) dos limites de despesa de pessoal de que trata o art. 169 desta Constituição, lei poderá instituir bônus de resultado para os agentes públicos em atividade, excetuados os detentores de mandato eletivo, observadas as seguintes regras:

- a) existência de acordo de resultados pactuado anualmente no âmbito do órgão ou entidade pública, com objetivos e metas institucionais avaliadas em ciclos anuais, sempre vinculadas à melhoria da qualidade dos serviços públicos;
- b) existência de avaliação periódica de desempenho de pessoal no âmbito do órgão ou entidade pública, com objetivos e metas individuais alinhadas ao acordo de resultados e avaliadas em ciclos anuais;
- c) pagamento destinado apenas aos agentes públicos que tenham permanecido em efetivo exercício de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano aquisitivo, ressalvado o afastamento em razão de férias por no máximo 30 (trinta) dias.
- d) não incidência dos limites remuneratórios definidos no inciso XI deste artigo e obediência ao limite individual anual de até duas remunerações mensais para o agente público, podendo alcançar o limite individual anual de até quatro remunerações para os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança estratégicos;

e) pagamento anual realizado em parcela única, limitada, no total, ao valor despendido pelo órgão ou entidade pública, no ano anterior, com o pagamento de gratificações natalinas, décimo terceiro ou verbas de natureza equivalente, aos seus respectivos agentes públicos em atividade.

“Art. 93.

.....

V-A - a previsão de critérios para se instituir bônus de resultado aos juízes em exercício, observadas as regras previstas no art. 37, XI-A desta Constituição.

Art. 128.

§ 7º A Lei complementar prevista no § 5º deste artigo poderá estabelecer os critérios para instituição do bônus de resultado aos membros, em exercício, do respectivo Ministério Público, observadas as regras previstas no inciso XI-A do art. 37 desta Constituição.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Art. 7º Desde que não excedidos 90% (noventa por cento) dos limites de despesa de pessoal de que trata o art. 169 desta Constituição, lei poderá instituir bônus de resultado para os agentes públicos em atividade, excetuados os detentores de mandato eletivo, observadas as seguintes regras:

a) existência de acordo de resultados pactuado anualmente no âmbito do órgão ou entidade pública, com objetivos e metas institucionais avaliadas em ciclos anuais, sempre vinculadas à melhoria da qualidade dos serviços públicos;

b) existência de avaliação periódica de desempenho de pessoal no âmbito do órgão ou entidade pública, com objetivos e metas individuais alinhadas ao acordo de resultados e avaliadas em ciclos anuais;

c) pagamento destinado apenas aos agentes públicos que tenham permanecido em efetivo exercício de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano aquisitivo, ressalvado o afastamento em razão de férias por no máximo 30 (trinta) dias;

d) não incidência dos limites remuneratórios definidos no inciso XI deste artigo e obediência ao limite individual anual de até duas remunerações mensais para o agente público, podendo alcançar o limite individual anual de até quatro remunerações para os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança estratégicos;

e) pagamento anual realizado em parcela única, limitada, no total, ao valor despendido pelo órgão ou entidade pública, no ano anterior, com o pagamento de gratificações natalinas, décimo terceiro ou verbas de natureza equivalente, aos seus respectivos agentes públicos em atividade.

Art. 8º Os planejamentos estratégicos e os acordos de resultados, bem como os relatórios de avaliação de resultados e as informações relativas a pagamentos de bônus de resultado, são públicos e deverão ser divulgados no portal de transparência do ente federativo, em conformidade com a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Art. 9º Os instrumentos de governança e gestão por resultados preexistentes na data de publicação desta Lei deverão ser adaptados às suas disposições no prazo de até 24 (vinte e quatro) meses.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

Eixo 1: Estratégia, Governança e Gestão

Área II – Monitoramento dos Resultados

Pontos abrangidos por essa área:

4. TRIBUNAIS DE CONTAS

4.1 zelar pelo efetivo cumprimento dos instrumentos de governança e Gestão

4.2 monitorar a avaliação das políticas públicas;

4.3 adotar instrumentos consensuais para resolução dos problemas

5. OBRIGATORIEDADE DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS

4 TRIBUNAIS DE CONTAS: Súmulas Vinculantes ao Controle Externo

a. Diagnóstico do Problema

A Reforma Administrativa precisa ser abrangente a ponto de modernizar também as instâncias de controle. Consequentemente, é necessário harmonizar a coordenação entre os tribunais de contas, especialmente na interpretação de normas que afetam a administração pública.

No Brasil, há o Tribunal de Contas da União (TCU), 27 Tribunais de Contas estaduais, 2 Tribunais de Contas Municipais e 3 Tribunais de Contas dos Municípios. Atualmente, cada um desses órgãos analisa processos de sua competência de forma autônoma, tanto em relação aos Poderes, quanto entre os outros tribunais. Isso acaba por permitir múltiplos entendimentos sobre um determinado assunto que podem diferir entre um tribunal e outro.

Dessa forma, isso gera interpretações mais flexíveis da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), adotadas pelos Tribunais de Contas dos Estados, o que dificulta a realização de um diagnóstico rápido e preciso sobre a real situação fiscal dos governos estaduais. Essas interpretações também reduzem a eficácia dos instrumentos previstos na própria lei para conter desequilíbrios nas contas públicas.

Atualmente, cada Estado adota critérios próprios para calcular o comprometimento de suas receitas com despesas de pessoal, baseando-se em resoluções editadas pelos tribunais de contas locais. Em muitos casos, esses critérios permitem excluir do cálculo gastos com servidores inativos ou terceirizados. Dessa forma, mesmo governos que enfrentam dificuldades para pagar salários acabam apresentando indicadores que os colocam abaixo do limite estabelecido pela LRF — fixado em 60% da Receita Corrente Líquida (RCL). Além do elevado peso da folha de pagamento e da Previdência nos orçamentos dos Executivos estaduais, as despesas com pessoal têm crescido igualmente nos poderes Judiciário e Legislativo, conforme demonstram os dados declarados pelos próprios Estados.

Fica evidente que a uniformização de determinados entendimentos corrige interpretações distintas de tribunais locais sobre assuntos fiscais e fortalece a atuação do controle externo na administração pública. Uma súmula vinculante, emitida pelo TCU, uniformizaria a interpretação e agilizaria a aplicação de entendimentos pelos tribunais locais.

b. Menções na Mídia do Assunto

Tribunais de contas atrapalharam diagnóstico sobre situação fiscal de Estados – Estado de São Paulo

c. Principais Causas Encontradas

- Inexistência de mecanismos de uniformização das interpretações do controle externo
- Falta de coordenação institucional entre os órgãos de controle externo

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Não há nenhuma regra constitucional que indique a uniformização de entendimentos sobre aspectos do controle externo.	Uniformização dos procedimentos para todo o controle externo: TCU poderá estabelecer súmula vinculante de controle externo, que aplica entendimentos sobre determinado assunto para ser seguido por todos os tribunais de contas.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
O Tribunal de Contas da União fixa o entendimento que determinada despesa de caráter indenizatório entra no limite de despesas com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O Tribunal de Contas do estado A também segue o mesmo entendimento do TCU. No entanto, o Tribunal de Contas do estado B entende que essa despesa não entra o limite, e seu entendimento garantiu que as	O TCU, ao fixar o entendimento que a despesa entra no limite de pessoal, coloca para votação em plenário uma súmula aplicando o mesmo entendimento para todos os entes estaduais e municipais. Após ser aprovada por dois terços de seus membros, tanto o tribunal de contas do estado A quanto o do estado B precisam seguir esse entendimento. No estado B, as contas do governador acabam sendo reprovadas.

contas do governador do estado fossem aprovadas.	

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 71.
.....

§ 6º O Tribunal de Contas da União poderá, mediante decisão de dois terços dos seus membros, aprovar súmula que, a partir de sua publicação no Diário Oficial da União e em sua página eletrônica, terá efeito vinculante em relação aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (NR)

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

5. TRIBUNAIS DE CONTAS: Competências Verificar o Sistema de Gestão Pública por Resultados e monitorar a Avaliação das Políticas Públicas

a. Diagnóstico do Problema

Muitos estudos apontam que, embora os TCs possuam mandato constitucional para fiscalizar a economicidade, a eficácia e a efetividade das ações governamentais, ainda há lacunas de padronização e de capacidade técnica, além da necessidade de formar equipes multidisciplinares com especialistas em estatística, políticas públicas e áreas setoriais.

Além disso, prevalece uma atuação muitas vezes reativa, concentrada em apontar irregularidades já ocorridas, quando o ideal seria avançar para modelos mais proativos, com monitoramento constante e avaliações preventivas que pudessem influenciar positivamente a gestão pública em tempo real.

Por fim, há desafios de natureza política e cultural. A efetividade do controle externo depende não apenas da atuação dos Tribunais de Contas, mas também da capacidade de articular-se com outros órgãos, como Ministérios Públicos e controles internos, e de superar resistências dos gestores públicos em adotar práticas de accountability baseadas em resultados.

A consolidação de uma cultura administrativa orientada à avaliação e ao aprendizado ainda é um caminho em construção. Nesse contexto, os tribunais de contas enfrentam a missão de se afirmar como indutores de boas práticas de gestão e de aperfeiçoamento de políticas públicas, ao mesmo tempo em que mantêm sua função clássica de guardiões da legalidade e da boa aplicação dos recursos públicos.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Três municípios vão participar de projeto-piloto para estruturar sistema de avaliação de políticas públicas – TCE-ES](#)

c. Principais Causas Encontradas

- Inexistência de uma competência clara para o TCU avaliar de forma contínua as políticas públicas existentes no planejamento estratégico do governo
- Ausência de um Sistema de Gestão Pública por resultados claro e permanente para o controle externo

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
O TCU estabelece metodologias de forma esporádica e a depender da vontade individual dos seus Ministros. Assim, é possível que determinados assuntos ganhem relevância em um momento e percam em outro.	Novas Competências: Os tribunais de contas passam a ter uma responsabilidade constitucional de avaliar e monitorar a efetividade de todo o Sistema de Gestão Pública por resultados (planejamento estratégico para resultados e do acordo de resultados). Logo, caberá também aos tribunais verificar a legalidade e regularidade do pagamento de bônus de resultado.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Em um determinado ano, o Ministro do TCU vira presidente do órgão e coloca como diretriz do órgão a aplicação de auditorias voltadas para governança dos Ministérios. Ele também direciona que os auditores foquem no acompanhamento de políticas públicas de determinadas áreas. Como não é do foco de sua atuação, o Ministro-Presidente não prioriza auditorias das avaliações de desempenho dos servidores dos outros Poderes.	Como haverá um planejamento estratégico para resultados, o TCU terá que verificar de forma continua a governança existente desse planejamento. Terá também que fazer auditorias das políticas públicas envolvidas no planejamento e avaliar sua compatibilidade com o orçamento federal. No âmbito local, uma Cidade ou Estado que prever no Planejamento Estratégico e no Acordo de Resultados objetivos e metas “para inglês ver” poderá receber recomendações do Tribunal de

Passada sua gestão, um novo Ministro ocupa a presidência e decide focar em outros assuntos, fazendo com que as auditorias sobre governança. O acompanhamento que estava sendo feito em determinadas políticas públicas é descontinuado. As avaliações de desempenho continuam fora do radar do Tribunal	Contas para aprimoramentos dos instrumentos.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 71.

XII - atuar, de forma colaborativa e consultiva, no acompanhamento e na orientação voltados à efetividade do planejamento estratégico para resultados e do acordo de resultados de que trata o art. 38-A desta Constituição;

XIII - monitorar a efetividade da avaliação periódica de desempenho de que trata o art. 39-A desta Constituição e, quando for o caso, zelar pela regularidade do pagamento de bônus de resultado previsto no inciso XI-A do caput do art. 37 desta Constituição.

XIV - acompanhar e zelar pela efetividade da avaliação de políticas públicas de que tratam os §§ 16 e 17 do art. 37 desta Constituição e pela utilização de seus resultados como parâmetro para elaboração das leis orçamentárias, nos termos do § 16 do art. 165 desta Constituição.

.....

§ 5º O exercício das competências previstas nos incisos XII a XIV deste artigo tem natureza exclusivamente orientativa, consultiva e

avaliativa, sem caráter vinculante e sem efeitos sancionatórios, devendo seus resultados serem ampla e periodicamente divulgados no portal da transparência, vedada sua utilização, por si sós, como fundamento para aplicação de sanções ou imposição de restrições de direitos.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

6. TRIBUNAIS DE CONTAS: instrumentos consensuais para resolução dos problemas

a. Diagnóstico do Problema

Mesmo sem uma reforma administrativa nos últimos anos, os Tribunais de Contas brasileiros evoluíram junto com a complexidade da gestão pública. Antes focados quase exclusivamente na legalidade dos atos administrativos, hoje também avaliam a eficiência e a efetividade dos gastos, além do cumprimento das políticas públicas. Essa mudança foi impulsionada pela pressão social por serviços de qualidade, pelos limites fiscais e pelo uso crescente de concessões e parcerias público-privadas.

Como era previsível, essas contratações trouxeram conflitos que poderiam sobrecarregar ainda mais o Judiciário, o que levou à valorização de meios alternativos de solução de disputas, como conciliação e mediação, incorporados em normas como o Código de Processo Civil, a Lei da Mediação, a Lei de introdução às normas do direito brasileiro e, mais recentemente, a Nova Lei de Licitações⁸. Vários tribunais de contas já adotaram normas próprias para disciplinar esses procedimentos, como o TCU, o TCE/MT e o TCE/BA.

Desde 2023, o TCU vem atuando em soluções consensuais e números recentes mostram que nesse curto período, 16 acordos já foram homologados, conforme dados abaixo. Como exemplos de casos já intermediados pela SecexConsenso (TCU), destacam-se os do Aeroporto do Galeão, do Aeroporto de Cuiabá, das Rodovias BR-101/RJ e BR-101/ES, da Ferrovia Malha Sul, além de casos relevantes envolvendo usinas do setor elétrico e grandes empresas de telefonia do Brasil. De acordo com o Tribunal, em 2024 já foi possível estimar um benefício econômico de R\$ 16 bilhões oriundo da realização de acordos consensuais.

Processos Realizados pela SecexConsenso (TCU) entre 2023 e 2025



Fonte: TCU

⁸ Lei 13.105/2015, Lei 13.140/2015, Decreto-Lei Nº 4.657/1942 e a Lei 14.133/2021, respectivamente.

A mediação pelos tribunais de contas traz vantagens como maior rapidez, menor custo e segurança jurídica, já que os acordos passam pelo crivo de equipes multidisciplinares e pelo colegiado de conselheiros. Essa diversidade de especialistas (em direito, economia, contabilidade, engenharia e TI) permite compreender melhor os problemas da gestão pública e construir soluções equilibradas.

Além disso, a homologação institucional garante que as decisões respeitem as normas e princípios da administração, preservando o interesse público. Ao mesmo tempo, o consensualismo não viola a indisponibilidade do interesse público, pois está alinhado ao princípio da eficiência e ao interesse social. Assim, a atuação dos tribunais como mediadores fortalece a cultura do diálogo, evita litígios longos, aumenta a confiança entre Estado e sociedade e contribui para ganhos de produtividade, desenvolvimento econômico e social.

Dessa forma, fica evidente a necessidade de institucionalizar na Reforma Administrativa a cultura do consensualismo e garantir que tal prática seja utilizada por todos os tribunais de contas.

b. Menções na Mídia do Assunto

[TCU abre negociação para validar acordo de R\\$ 17 bilhões entre Vale e União – Valor Econômico](#)

[TCU aprova solução consensual que devolverá R\\$ 1,55 bilhão ao BNDES - Migalhas](#)

[TCU aprova solução consensual entre Vivo e Anatel, com condicionantes – tele.síntese](#)

c. Principais Causas Encontradas

- Fundamentação Legal esparsa, sem um comando constitucional claro, sobre a utilização dos instrumentos consensuais no controle externo
- Necessidade de os tribunais de contas avaliarem a eficiência e efetividade dos contratos administrativos, possuindo principalmente meios sancionadores para resolver os problemas

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Entendimentos esparsos e resoluções específicas de cada tribunal de contas sobre a possibilidade ou não de realizar acordos consensuais.	Consenso no Controle Externo: previsão de instrumentos consensuais de resolução de problemas traz segurança jurídica para os gestores públicos e reforça a necessidade dos órgãos de controle não apenas apontarem os erros, mas também contribuir para as soluções necessárias para a melhoria das políticas públicas.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Um Conselheiro de um Tribunal de Contas vira presidente do órgão. Ele decide implementar instrumentos de solução consensual para licitações de grande impacto que estão interrompidas e afetando serviços públicos no estado. Acordos são feitos e a licitação é destravada, sem maiores custos para as partes. No entanto, no período seguinte, um novo conselheiro vira presidente e decide extinguir esse instrumento. Assim, os processos de solução consensual são suspensos e a licitação continuará interrompida.	Todos os tribunais de contas terão amparo constitucional para firmar acordos consensuais entre os litigantes. Assim, ao invés de aplicar sanções unilateralmente (que normalmente interrompem o serviço e são questionadas por anos), o tribunal poderá trazer as partes para avaliar soluções que destravem os impasses em torno dos contratos ou situações fáticas.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 71.

.....

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multas e demais medidas proporcionais à gravidade da infração e ao dano causado ao erário, admitida, como alternativa ao exercício unilateral do poder sancionador, a celebração de instrumentos consensuais, quando se revelarem mais vantajosos ao interesse público;

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto

7. OBRIGATORIEDADE DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

a. Diagnóstico do Problema

Assunto ausente e não priorizado nas reformas administrativas anteriores, o cenário de avaliação de políticas públicas deve ser um dos focos do debate na Reforma Administrativa atual.

A avaliação de políticas públicas no Brasil avançou nos últimos anos, mas ainda enfrenta desafios relevantes. No nível federal, a estrutura central é o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), instituído por decreto e coordenado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Esse conselho reúne órgãos do chamado centro de governo (Casa Civil, Fazenda, CGU e MGI) e organiza dois comitês técnicos: o CMAG, que trata de gastos diretos, e o CMAS, focado em subsídios e benefícios tributários ou creditícios. A cada ano, o CMAP seleciona um conjunto de políticas a serem avaliadas, publicando resultados e acompanhando o cumprimento das recomendações. O apoio técnico é fornecido por instituições como Ipea, Enap e IBGE, responsáveis por metodologias, capacitação e dados.

O marco legal da avaliação é relativamente recente. O Decreto nº 11.558/2023 define a atual configuração do CMAP e seus objetivos. Antes dele, outros decretos já haviam estruturado práticas de monitoramento e avaliação, como o Decreto nº 9.203/2017, que trata da governança pública e incluiu a avaliação como prática obrigatória de gestão. Também houve normas específicas, como o Decreto nº 9.834/2019, que consolidou o CMAP em sua versão inicial, e o Decreto nº 9.588/2018, que tratava do CMAS. Hoje, essas previsões estão integradas, mas a lógica permanece: tornar a avaliação parte do ciclo de políticas públicas. Além disso, o Plano Plurianual (PPA 2024–2027) trouxe uma inovação ao associar o monitoramento e a avaliação diretamente ao planejamento plurianual, prevendo que cada programa de governo apresente indicadores e resultados esperados.

Na prática, a avaliação é conduzida por uma rede de atores. O MPO, por meio da Secretaria de Monitoramento e Avaliação, atua como secretaria-executiva do CMAP e coordena metodologias. Os órgãos setoriais, como ministérios responsáveis por programas específicos, têm de fornecer informações, executar avaliações e aplicar as recomendações. Um exemplo é o Ministério do Desenvolvimento Regional, que regulamentou em 2024 um processo de monitoramento e avaliação para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Em paralelo, órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU) realizam auditorias operacionais que avaliam políticas públicas sob o prisma de eficiência, eficácia e efetividade.

O Congresso Nacional, especialmente por meio do Senado, também conduz avaliações temáticas, o que reforça o papel legislativo nesse processo.

Apesar desses avanços, há problemas persistentes. Um dos maiores é o uso limitado das avaliações para a tomada de decisão orçamentária. Muitas vezes, relatórios são produzidos, mas não resultam em mudanças no desenho da política ou na alocação de recursos. Outro desafio é a capacidade institucional: faltam profissionais especializados em métodos de avaliação, e a formação oferecida por instituições como a Enap não supre toda a demanda. Também se observa a fragilidade dos diagnósticos iniciais e dos desenhos de programas, o que dificulta medir se os resultados obtidos são de fato consequência da política e não de outros fatores externos.

Além disso, há dificuldades na integração de sistemas e bases de dados, que permanecem fragmentados entre diferentes ministérios. Por fim, a avaliação de subsídios e gastos tributários é um gargalo importante: a falta de dados detalhados e de metodologia padronizada limita a mensuração do impacto desses benefícios e a revisão periódica de sua necessidade.

Um exemplo de avaliação de política pública, é a avaliação o Programa Água para Todos, criado em 2011 para ampliar o acesso à água em áreas rurais do semiárido brasileiro. Por ser uma política que possui grande interesse acadêmico, foram produzidas informações desde sua criação⁹, o que possibilita uma visão clara dos rumos da política pública, sua eficiência e efetividade, bem como rotas de correção.

Os resultados mostram que o programa teve alta relevância social e impactos positivos diretos. Estimativas apontam que as metas de instalação de 750 mil cisternas de consumo e 76 mil de produção foram superadas até 2014, atingindo 846.538 e 101.884 unidades, respectivamente. Diversos estudos destacam melhorias no acesso à água, redução de episódios de diarreia infantil em certas localidades, diminuição de até 90% do tempo gasto na busca por água e fortalecimento da segurança alimentar e nutricional das famílias rurais.

Não obstante, todas essas informações e recomendações citadas não vão necessariamente ser incorporadas ou conectadas à política pública em questão. Cabe ainda destacar que uma avaliação contínua e robusta em dados é exceção no país. No âmbito governamental, a obrigatoriedade de uma avaliação das políticas públicas antes, durante e depois de sua implementação é mencionada na Constituição somente a partir de 2021.

⁹ <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/4b0affe7-ed27-4951-98fb-cb5b22e4387b/content>

A proposta da Reforma Administrativa é colocar a avaliação de políticas públicas como foco para garantir melhores serviços públicos e maior impacto das políticas do governo. A previsão da avaliação prévia simplificada, que deva acompanhar a criação ou expansão de políticas, demonstra a preocupação em alinhar as iniciativas governamentais a objetivos estratégicos e à boa utilização de recursos. Também serão contemplados conceitos como custo total da política, relevância e objetivos socioeconômicos, o que confere maior rigor técnico ao processo de formulação e execução de ações públicas.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Ministério relança relatório com balanço de seis políticas públicas - CNN](#)

[Tebet diz que políticas públicas serão aperfeiçoadas - AgênciaBrasil](#)

c. Principais Causas Encontradas

- Ausência de um amplo regramento nacional sobre a avaliação de políticas públicas
- Decisões sobre os rumos de políticas de grande impacto sendo tomadas principalmente com base política
- Critérios e evidências técnicas não se conectam às instâncias governamentais que gerem a política pública
- Cultura de acompanhamento, diagnóstico e entregas das políticas fraca e dispersa

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Apenas em 2021 a Emenda Constitucional 109 alterou o art. 37 da Constituição de 1988, incluindo o § 16: “Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados	Obrigatoriedade da Avaliação: Todos os entes serão obrigados a realizar avaliação prévia simplificada da política pública, como forma de garantir a qualidade dos serviços públicos. Cada projeto precisa ter objetivos e metas claras, considerando seu custo de implementação. A avaliação das

alcançados, na forma da lei”, porém essa emenda essa ainda está pendente de regulamentação por lei específica.

Há um decreto que institui as instâncias de avaliação de políticas públicas. Ou seja, um novo governo pode extinguir toda a estrutura vigente com um ato normativo.

políticas considerará as capacidades de cada ente federativo.

Sistema Nacional de Avaliação de Políticas Públicas (SINAP):

responsável por coordenar, articular e fortalecer o monitoramento e a avaliação no âmbito da administração pública federal. O sistema tem caráter estratégico, utilizando práticas internacionais e garantindo que os resultados das avaliações alimentem o processo de planejamento e orçamento, incluindo o Plano Plurianual (PPA), a LDO e a LOA. Além disso, o SINAP prevê a participação de entes subnacionais, mediante convênios, o que estimula a padronização metodológica, a racionalização de custos e a disseminação do conhecimento em diferentes níveis de governo.

Comitê Gestor: governança do SINAP será exercida por um Comitê Gestor, órgão colegiado de caráter deliberativo, com a missão de definir políticas prioritárias para avaliação, editar normas e metodologias, manter um Catálogo Nacional de Políticas Públicas e consolidar resultados, além de promover capacitação técnica de agentes públicos. Esse Comitê ainda terá a função de garantir que as avaliações sejam independentes, periódicas e com transparência, incluindo a divulgação de relatórios em portal eletrônico. Os resultados

	servirão como subsídio direto para aprimorar políticas em execução, orientar novas iniciativas e melhorar a alocação de recursos públicos, fortalecendo a accountability e a efetividade da gestão estatal.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Se um novo governo decidir criar uma política pública do zero, ele cria, se quiser acabar uma política pública existente há anos, ele acaba. Não é necessário fazer uma avaliação prévia do desenho da política. Considerar a avaliação da política pública no orçamento é uma opção.	Na hora de criar uma política para redução da criminalidade é necessário avaliar as possibilidades, (por exemplo, a contratação de mais policiais para a melhoria da segurança ou a implementação de um sistema de monitoramento por câmeras de segurança). As avaliações de políticas públicas deverão ser sempre compatíveis com o orçamento público, e o monitoramento de sua implementação andará junto com os instrumentos orçamentários.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 22.

XXXIII - normas gerais sobre organização administrativa, governança pública, planejamento estratégico, acordos de resultados institucionais, prestação de serviços públicos e

formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, processo administrativo, inclusive o de natureza sancionatória, e controle interno para as administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

Art. 37.

§ 17. Com exceção das políticas públicas estritamente emergenciais, as exposições de motivos ou as justificações das iniciativas normativas que tenham o objetivo de criar, expandir ou aperfeiçoar política pública deverão estar acompanhadas, pelo menos, de avaliação prévia simplificada que demonstre a compatibilidade da política com os instrumentos de gestão e governança de que trata o art. 37-A e com as leis orçamentárias de que trata o art. 165, e que contenha indicação dos problemas a serem enfrentados, dos objetivos da ação pública e das metas consistentes com os objetivos, na forma da lei.”

Art 165.

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos nos §§ 16 e 17 do art. 37 desta Constituição.

Art. 175.

§ 2º Os prestadores de serviços públicos deverão compartilhar com o Poder Público informações sobre os serviços prestados e dados dos usuários necessários para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.”

CAPÍTULO III

DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Art. 10. Para os fins deste Capítulo, consideram-se: Art. 10. Para os fins deste Capítulo, consideram-se:

I - política pública: ação ou conjunto articulado de ações governamentais que buscam entregar produtos ou serviços a uma população-alvo, com o objetivo de promover a mitigação ou superação de um ou mais problemas socioeconômicos;

II - monitoramento: acompanhamento contínuo de execução e entrega de resultados de uma política pública, medidos em termos de efetividade, eficácia e economicidade;

III - avaliação: análise de políticas públicas com objetivo de identificar se o diagnóstico inicial foi bem realizado, se sua implementação e governança são adequados, se seus resultados esperados, medidos em termos de efetividade, eficácia e economicidade, estão sendo observados e se tais resultados foram efetivamente causados pela ação pública;

IV – Avaliação prévia simplificada: análise sintética destinada a demonstrar a pertinência, a viabilidade, o desenho e o potencial resultado da política pública a ser criada, implementada ou aperfeiçoada e a apresentar as respectivas despesas orçamentárias;

V - autoavaliação: avaliação feita ou coordenada pelo órgão gestor da política avaliada;

VI - política pública prioritária: política pública definida como essencial pelo gestor, a depender das circunstâncias de priorização;

VII - custo total da política pública: valor diretamente associado à entrega de produtos e serviços de uma política pública, incluindo gastos diretos, benefícios tributários e creditícios;

VIII - relevância da política pública: alinhamento de uma política pública aos objetivos estratégicos do governo;

IX - problema socioeconômico: uma dimensão social ou econômica indesejada afetando negativamente uma população-alvo e que pode ser superada pela ação de política pública;

X - objetivo de política pública: resultados expressos por meio de ao menos uma transformação social ou econômica almejada por uma política pública.

Art. 11. A criação de novas políticas públicas ou a expansão de políticas existentes, no âmbito dos entes de que trata o art. 1º desta Lei, com exceção das políticas públicas estritamente emergenciais, deverá estar acompanhada de avaliação prévia simplificada, a cargo do proponente, que demonstre a compatibilidade da política quanto aos seus objetivos e a seus efeitos esperados, conforme o disposto no § 17º do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º Para o caso da União, a avaliação prévia simplificada que trata o caput seguirá, preferencialmente, modelo padronizado disponibilizado por Comitê Gestor a ser instituído, conforme o artigo 16 desta Lei, o qual poderá excepcionar, desde que justificadamente, a obrigação prevista no caput.

§ 2º Para o caso dos entes subnacionais, o Comitê Gestor a que se refere o § 1º poderá disponibilizar modelo adaptado para diferentes realidades entre os entes, considerando sua população, dentre outros critérios, sendo a sua utilização, integral ou parcialmente, facultativa pelos entes.

Art. 12. As políticas públicas em execução serão, sempre que possível, objeto de monitoramento contínuo e, aquelas consideradas prioritárias, nos termos do inciso VI do artigo 10 desta Lei, de avaliações periódicas aprofundadas, conforme definido em regulamento.

§ 1º Chefes do Poder Executivo de cada ente publicarão, até o final de cada exercício, seus respectivos Planos Estratégicos de Avaliação para os 4 (quatro) exercícios subsequentes.

§ 2º As avaliações de políticas públicas definidas como prioritárias no Plano Estratégico de Avaliação serão realizadas por instância independente do órgão gestor da política pública, de acordo com a disponibilidade de recursos, priorizando apoio voluntário especializado.

§ 3º Os Chefes do Poder Executivo de cada ente poderão:

I - delegar a instituições de pesquisa e ensino superior a avaliação dos programas, na forma de convênios e acordos de cooperação técnica, desde que haja transferência de tecnologia e de conhecimento na atividade de avaliação bem como facilitar o envio de subsídios, incluindo entrevistas, visitas e acesso a dados, para pesquisas de fins acadêmicos; e

II - excepcionalizar, desde que justificadamente, a obrigação prevista no caput deste artigo.

§ 4º Para o caso da União, as políticas prioritárias de seu Plano Estratégico de Avaliação deverão ser avaliadas, salvo excepcionalização justificada pelo Comitê Gestor disposto no artigo 16.

Art. 13. Os resultados e as recomendações das avaliações subsidiarão os respectivos entes, sempre que possível e aplicável, quanto:

I - ao aperfeiçoamento, a ampliação e a reestruturação de políticas públicas;

II - ao processo de elaboração e revisão do Plano Plurianual (PPA);

III - à alocação de recursos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Art. 14. Os órgãos e entidades de cada ente de que trata o art. 1º desta Lei assegurarão o compartilhamento gratuito de dados e

informações administrativas necessários à realização das avaliações, com a devida anonimização, observadas as disposições da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), a legislação de sigilo aplicável, e a razoabilidade para o nível de complexidade para tal compartilhamento, nos termos do regulamento.

Parágrafo único. O acesso a dados pessoais para fins de avaliação de políticas públicas constantes do Plano Estratégico definido no § 1º do artigo 12 dispensa o consentimento do titular, nos termos do inciso III e IV do art. 7º e do art. 26 da Lei nº 13.709, de 2018, vedado o tratamento dos dados para qualquer outra finalidade e garantida a sua anonimização sempre que possível.

Art. 15. Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação de Políticas Públicas (SINAP), com a finalidade de coordenar, articular e fortalecer as atividades de monitoramento e avaliação no âmbito da administração pública federal.

§ 1º O SINAP será instrumento para viabilizar o aperfeiçoamento da gestão pública, por meio das melhores práticas internacionais de avaliação de políticas públicas.

§ 2º Os entes subnacionais poderão, mediante convênio, acordo ou instrumento assemelhado com a Administração Pública Federal, desenvolver módulos específicos sobre tópicos de avaliação de interesse do ente no âmbito do SINAP, com o intuito de racionalizar custos, estimular ganhos de escala e disseminar conhecimento.

Art. 16. O SINAP será coordenado por um Comitê Gestor, órgão colegiado de caráter deliberativo, cuja composição e funcionamento serão definidos em ato do Poder Executivo Federal, que fará a coordenação, orientação e divulgação das atividades de avaliação de políticas públicas.

§ 1º O Comitê Gestor terá participação de servidores públicos com notório saber na área de avaliação de políticas públicas.

§ 2º Poderão ser convidados a participar das reuniões do Comitê Gestor, sem direito a voto, representantes de outros órgãos, gestores das políticas públicas, entidades e demais especialistas de notório saber na área de avaliação de políticas públicas.

§ 3º Compete ao Comitê Gestor do SINAP, sem prejuízo de maior detalhamento em ato do Poder Executivo Federal:

I - elaborar e publicar ao final de cada exercício o Plano Estratégico de Avaliação de políticas públicas prioritárias para os 4 (quatro) exercícios subsequentes; conforme ato do Poder Executivo Federal;

II - deliberar, com base em critérios definidos por ato do Poder Executivo Federal, as políticas públicas prioritárias para avaliação a cada exercício, considerando o impacto orçamentário e demais aspectos de eficiência e efetividade;

III - editar normas, padrões e metodologias para a realização de avaliações, garantindo rigor técnico com base nas melhores práticas da literatura especializada;

IV - manter e dar publicidade a um Catálogo Nacional de Políticas Públicas federais, contendo, no mínimo, a descrição, os órgãos gestores e o custo total de cada política em execução, atualizando-o anualmente;

V - consolidar e divulgar os resultados das avaliações realizadas, incluindo propostas de aprimoramento das políticas;

VI - promover a capacitação de agentes públicos em matéria de monitoramento e avaliação;

VII - quando solicitado, na medida de razoabilidade e da disponibilidade de recursos, prover suporte técnico para Estados, Distrito Federal e Municípios quanto ao processo de avaliação de políticas públicas;

VIII - orientar os órgãos gestores, sendo incentivada a autoavaliação, de acordo com a disponibilidade de pessoal e de recursos.

Art. 17. Será mantido um portal eletrônico para a divulgação de todos os documentos do SINAP, incluindo o Plano Estratégico, o Catálogo de Políticas Públicas, os relatórios de avaliação, os dados utilizados em formato aberto e as deliberações do Comitê Gestor.

CAPÍTULO V

DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS

Art. 43. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 4º.....

§ 8º No caso da União, integrará a lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Avaliação de Políticas Públicas, para o cumprimento do disposto no § 2º-C e 16 do art. 165 da Constituição Federal, em que serão monitorados os resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos no exercício anterior e relatadas as projeções para o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias e o subsequente, e também:

I - a indicação das políticas públicas prioritárias a serem avaliadas no período, conforme o Plano Estratégico de que trata a lei que institui o Sistema Nacional de Avaliação de Políticas Públicas;

II - a estimativa dos recursos orçamentários destinados às atividades de avaliação;

III - um sumário com os principais resultados e recomendações das avaliações concluídas no exercício anterior e as providências a sugeridas aos órgãos gestores;

IV - um sumário sobre a adoção das recomendações das avaliações concluídas pelos órgãos gestores, incluindo, quando couber, os resultados qualitativos e o monitoramento das economias já realizadas e a atualização das estimativas de economia referentes

às medidas implementadas em exercícios anteriores, possibilitando a eventual realocação para outras políticas;

V - a estimativa do impacto fiscal, quando couber, das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas, juntamente com suas respectivas estimativas de economia para um período mínimo de 4 (quatro) anos.

....." (NR).

"Art.16.

III - Anexo de avaliação prévia simplificada, que conterà a demonstração da compatibilidade da política com os instrumentos de planejamento já estabelecidos, assim como os problemas a serem enfrentados, os objetivos da ação pública e as metas consistentes com os objetivos, na forma da lei." (NR)

Art. 44. O § 1º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III:

"Art. 198.....

§ 1º.....

III - solicitações de informações, no interesse da administração pública, necessárias à realização de atividades de avaliação de políticas públicas, nos termos de lei.

....." (NR)

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto

Área III – Qualidade dos Gastos Públicos

Pontos abrangidos por essa área:

6. REVISÃO DE GASTOS (“SPENDING REVIEW”)

7. IMPLEMENTAÇÃO DE CENTROS/SISTEMAS DE CUSTOS

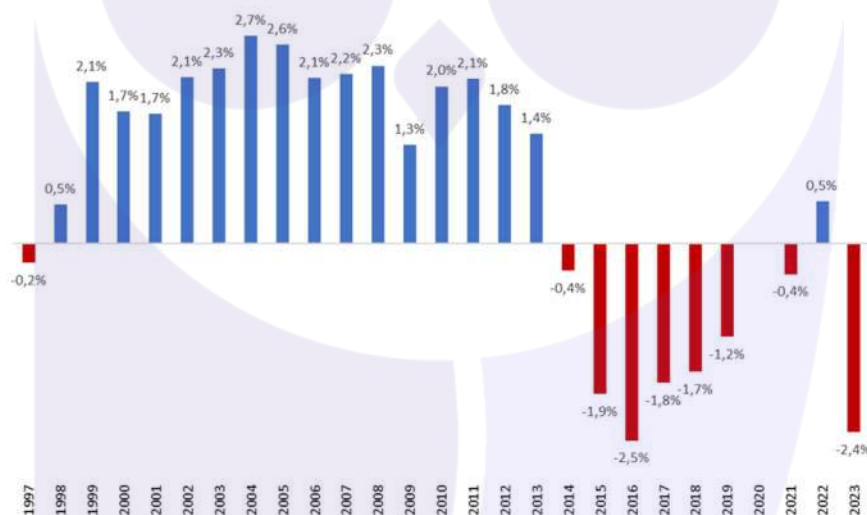
8. DESPESAS COM PESSOAL

8. REVISÃO DE GASTOS (“SPENDING REVIEW”)

a. Diagnóstico do Problema

Realizar uma reforma do Estado demanda também uma reforma na avaliação dos gastos que são feitos para sustentar a máquina pública. A qualidade do gasto vem se tornando não uma opção, mas uma necessidade para garantir com que as despesas públicas estejam compreendidas adequadamente no orçamento. A reversão efetiva do ciclo fiscal superavitário se tornou perceptível com a recessão interna de 2015-2016. A partir desse período, os superávits fiscais recorrentes foram substituídos por déficits persistentes, conforme se vê na figura abaixo.

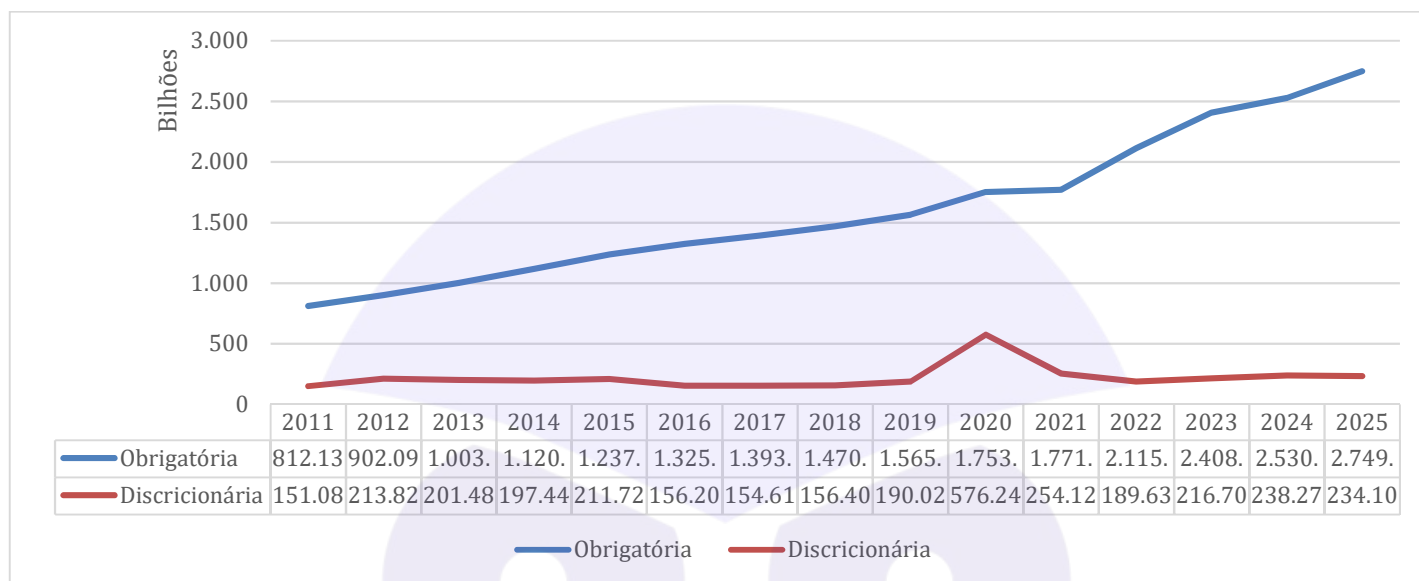
Resultado Primário do Governo Central (% do PIB)



Fonte: Estudo nº 10/2024 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

A busca pelo equilíbrio das contas públicas permaneceu como objetivo central no País e como pilar essencial para a estabilidade macroeconômica. Não obstante, em anos recentes, vemos o contínuo crescimento das despesas primárias, em especial as obrigatórias, crescendo de forma significativa e reduzindo a parcela discricionária disponível.

Crescimento das Despesas Primárias no governo federal



Fonte: SIOP, dotações atuais.

Além disso, há outros riscos fiscais que demonstram a vulnerabilidade das despesas orçamentárias no curto prazo:

- um choque de 1% da inflação (INPC) gera um acréscimo de R\$ 14,2 bilhões nas despesas, especialmente pelas despesas com benefícios previdenciários.
- A mudança de 1% da taxa de juros afetaria a despesa esperada com estes títulos em R\$ 40,6 bilhões em 2029.

Cabe também destacar que, embora em patamares moderados em proporção do PIB nos últimos anos se comparado historicamente, as despesas com Pessoal acabam se tornando também um componente importante das despesas primárias (R\$ 438 bi).

Todo esse contexto mencionado afeta significativamente a margem de atuação discricionária do Poder Executivo nos próximos anos, conforme se verifica nos dados oficiais mais recentes:

Distribuição Discricionária	2026	2027	2028	2029
I. Discricionárias totais	208.284	122.809	59.522	8.852
II. Emendas Individuais e de bancadas estaduais	40.844	43.936	44.980	48.292
III. Emendas de Comissão	12.126	12.585	12.990	13.388
IV. Discricionárias líquidas de emendas (I - II - III)	155.314	65.688	1.552	- 52.827
V. Complementação mínimo de saúde	47.033	50.518	59.269	67.320
VI. Complementação mínimo da educação	25.190	26.113	29.607	34.106

VII. Discricionárias líquidas de emendas e mínimos (IV – V – VI)	83.092	- 10.944	- 87.324	- 154.253

Fonte: PLDO 2026

Ou seja, a atual trajetória fiscal poderá levar à paralisação da administração pública e do funcionamento da prestação de serviços básicos. É com esse contexto que será necessária a institucionalização de uma revisão de gastos públicos, que poderá verificar a eficiência, eficácia e efetividade tanto de despesas obrigatórias quanto de gastos discricionários.

Uma revisão de gastos robusta está alinhada com uma reforma administrativa do Estado, pois garante que as despesas empregadas estão sendo aplicadas com a máxima eficiência, prioridade e custo-benefício. Será um instrumento que não visa reduzir despesas mas sim legitimar sua presença no orçamento público.

No âmbito estadual, destacam-se diversas iniciativas que conectam avaliação de políticas públicas à revisão de gastos. Em Minas Gerais, o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SAPP-MG), criado pelo Decreto nº 48.298/2021, organiza a governança, o plano anual de avaliações e relatórios de compromisso com valor público. O objetivo central é elevar a qualidade do gasto público e, em 2024, a Fundação João Pinheiro e a Controladoria-Geral do Estado divulgaram resultados de ciclos avaliativos em áreas como educação, desenvolvimento social e segurança, evidenciando a realocação de recursos conforme a efetividade dos programas.

No Ceará, o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) instituiu o Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (CAPP), que realiza avaliações executivas e de impacto, permitindo ajustes imediatos em políticas e fortalecendo decisões baseadas em evidências. Já o Rio Grande do Sul implementou o Programa de Qualidade do Gasto, voltado à racionalização de despesas e otimização da produtividade do gasto, tornando-se referência nacional em gestão fiscal.

Outro exemplo relevante é o Paraná, que em 2025 editou o Decreto nº 10.255/2025 para reprogramar R\$ 22 bilhões do orçamento estadual, reduzindo despesas e realocando recursos em um movimento de spending review incremental. No Espírito Santo, o governo utiliza o Índice de Progresso Social (IPS) e painéis de indicadores vinculados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para gerir por resultados, direcionando recursos de forma mais precisa entre microrregiões. Essas experiências dialogam com boas práticas internacionais: segundo a OCDE¹⁰, quase todos os países já utilizam spending reviews como

¹⁰ https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/government-at-a-glance-2025_70e14c6c/full-report/spending-reviews_2a2612b6.html?

instrumento sistemático para realocar recursos e aumentar a efetividade do gasto público.

No nível municipal, também existem experiências significativas. Porto Alegre, por exemplo, inovou ao aprovar em 2023 uma lei que institui o Plano Municipal de Revisão Periódica de Gastos, tornando obrigatória a análise recorrente da eficiência e efetividade das despesas municipais. Na cidade de São Paulo, o Programa de Metas passou a contar com um decreto municipal que formalizou procedimentos de monitoramento e avaliação, vinculando os indicadores diretamente à gestão e ao orçamento da capital.

Em Belo Horizonte, o sistema Avalia-BH, implantado na área de educação, acompanha o desempenho dos estudantes e fornece evidências para ajustes nas políticas públicas desde 2008, tendo sido ampliado em 2025 em parceria com o CAEd/UFJF. Já Fortaleza consolidou o Observatório de Fortaleza (Iplanfor), um espaço de produção e difusão de informações que subsidiam a tomada de decisão e qualificam a governança municipal, inclusive em fóruns sobre monitoramento e avaliação. Porto Velho também aparece como caso interessante ao criar a Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos, voltada ao controle, coordenação e modernização de procedimentos para elevar a qualidade e a economicidade dos recursos municipais.

Os órgãos de controle externo têm desempenhado papel essencial nesse processo. Tribunais de Contas, como o TCE-MG, produzem guias metodológicos de auditoria e avaliação de políticas, enquanto o TCE-SP tem investido em propostas e auditorias operacionais para qualificar políticas locais. Mais recentemente, o TCE-ES iniciou um projeto-piloto com a FGV para apoiar municípios na criação de sistemas próprios de monitoramento e avaliação, fortalecendo a capacidade local de revisar gastos e aferir resultados.

Esses arranjos reforçam o vínculo entre a institucionalização da avaliação e a revisão periódica do gasto, permitindo reprogramações orçamentárias, revisão de despesas por lei ou decretos e programas estaduais de qualidade do gasto. Assim, a avaliação constante das políticas públicas não apenas garante maior efetividade, como também se converte em instrumento prático de gestão fiscal moderna, aproximando estados e municípios brasileiros das melhores práticas internacionais.

Além disso, cabe ressaltar que a avaliação de políticas públicas vai além da questão fiscal. Para que se tenha um Estado moderno e efetivo, é necessária uma avaliação constante se as políticas públicas estão alcançando seus resultados esperados, e da melhor maneira possível. O aperfeiçoamento das políticas vigentes pode gerar impactos significativos para a melhoria do bem-estar da população em diversos aspectos, uma vez que as políticas públicas no país têm como foco diferentes temas.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Governo anuncia economia de R\\$ 25,9 bilhões em 2025 com processo de revisão de gastos](#)

[Governo prevê economia de R\\$ 50,8 bilhões com revisão de gastos até 2029](#)

[Tebet diz que 'chegou a hora' de levar a sério a revisão de gastos públicos no país](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Falta de planejamento e avaliação do impacto de novas políticas públicas:** Novas políticas públicas são frequentemente implementadas sem estudos prévios de viabilidade fiscal ou sem análise de sustentabilidade de médio e longo prazo. Essa lacuna gera iniciativas bem-intencionadas, mas que acabam por pressionar o orçamento e comprometer programas existentes. Sem avaliações de impacto, os legisladores e gestores desconhecem os efeitos distributivos, fiscais e operacionais das novas medidas, criando risco de sobreposição de ações, ineficiência no gasto e insustentabilidade das contas públicas.
- **Aumentos constantes de programações orçamentárias (obrigatórias e discricionárias) sem critérios específicos:** A elevação recorrente das programações orçamentárias, tanto obrigatórias quanto discricionárias, frequentemente ocorre sem parâmetros técnicos ou evidências robustas de necessidade. Isso cria um processo de expansão incremental do gasto público, em que rubricas são reforçadas por pressões políticas ou setoriais, mas sem análise aprofundada de custo-benefício.
- **Aumento relativo das despesas obrigatórias em detrimento das despesas discricionárias:** Nos últimos anos, o orçamento público tem sido marcado por um crescimento acelerado das despesas obrigatórias, como previdência, pessoal e benefícios sociais, enquanto as despesas discricionárias perdem espaço. Isso reduz a margem de manobra dos gestores públicos para implementar políticas inovadoras, investir em infraestrutura ou responder a crises. A rigidez orçamentária torna o orçamento cada vez menos flexível, concentrando recursos em gastos de manutenção da máquina pública e limitando a capacidade do governo em adaptar-se a novas demandas sociais e econômicas.

- **Falta de avaliação na qualidade das políticas públicas vigentes:** muitas políticas públicas já em curso não passam por avaliações periódicas de qualidade e efetividade. Isso impede que sejam aperfeiçoadas ou redimensionadas, de acordo com resultados reais alcançados. Em alguns casos, programas poderiam ser ampliados diante de sua comprovada eficácia; em outros, poderiam ser reestruturados ou até mesmo encerrados. A ausência desse ciclo de monitoramento e avaliação perpetua políticas ineficientes, gera desperdício de recursos e compromete a credibilidade do gasto público.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Há um decreto que estabelece a competência do Ministério de Planejamento e Orçamento a promoção da revisão periódica de gastos. Suas secretarias ¹¹ elaboram um anexo que consta no projeto de lei de diretrizes orçamentárias, selecionando determinadas políticas públicas. As medidas de gestão encontradas na revisão podem ser incorporadas pelo Poder Executivo no orçamento do ano seguinte.	Constitucionaliza a Revisão de Gastos: Alça ao status constitucional a revisão de gastos como instrumento obrigatório para todos os entes do país (União, estados e municípios). Contribuições de diversas fontes: Utiliza como insumos não somente as avaliações de políticas públicas feitas pelo Poder Executivo, mas também as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas. Projeção plurianual: As avaliações e monitoramentos que resultarem em ganhos fiscais serão monitoradas, podendo subsidiar as leis orçamentárias.
Os cortes de gastos são feitos principalmente por critérios políticos, sem apresentação de critérios que demandaram a redução de recursos para uma determinada política.	

e. Exemplo Comparativo

¹¹ Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos - SMA e a Secretaria de Orçamento Federal - SOF

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
O governo, em um determinado ano, decide implementar uma revisão de gastos por meio de um comitê específico. A partir da seleção de alguns itens de despesa, é verificado que determinada política pública está empregando um valor de recursos incompatível com os resultados esperados. Com essa avaliação, verifica-se que é possível economizar uma determinada quantia de recursos para o ano seguinte. O comitê envia esta recomendação ao presidente para que no próximo orçamento a despesa venha com o novo valor. No entanto, na proposta de orçamento para o ano seguinte, o presidente decide não incluir esse novo valor. No ano seguinte, é extinto o comitê de revisão de gastos e nenhuma proposta de economia de recursos é apresentada.	O governo deverá criar e manter de forma permanentemente o comitê de revisão de gastos, que selecionará determinadas despesas para fazer a revisão de gastos. Esse comitê precisará receber informações de avaliações de políticas públicas bem como de auditorias do tribunal de contas para fazer uma avaliação fundamentada da revisão. Os resultados serão monitorados ao longo do tempo, para verificar se as melhorias implementadas geraram um melhor impacto da política pública na sociedade.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 165.

§ 2º-A O Poder Executivo realizará a revisão de gastos públicos de forma contínua e integrada ao processo orçamentário, com o

objetivo de promover a realocação de recursos para políticas públicas prioritárias, mais eficazes e eficientes.

§ 2º-B A revisão de gastos públicos utilizará como insumos as avaliações e auditorias de políticas públicas, assegurando transparência e publicidade às fundamentações que embasarem as medidas adotadas.

§ 2º-C No âmbito da União, as medidas de revisão de gastos públicos deverão constar de anexo específico à Lei de Diretrizes Orçamentárias federal e, quando resultarem em economia, serão objeto de monitoramento e realocação no processo orçamentário.

.....

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos nos §§ 16 e 17 do art. 37 desta Constituição.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto

9. IMPLEMENTAÇÃO DE CENTROS/SISTEMAS DE CUSTOS

a. Diagnóstico do Problema

Um dos principais problemas na elaboração do orçamento e realização de licitações e compras públicas é determinar o valor de um determinado objeto. Normalmente, o que ocorre são longos períodos de precificação, quase sempre iniciada do zero, e com um risco permanente de haver questionamentos jurídicos futuros se o preço de determinado item foi cotado corretamente. Como não há uma padronização clara no âmbito do setor público sobre os custos dos itens que administração incorre, vários problemas continuam surgindo e emperrando o bom funcionamento da máquina pública. Por isso, a Reforma Administrativa enfrentará o problema do sistema de custo no governo.

A implementação de centros e sistemas de custos no setor público brasileiro tem sido objeto de produção normativa, relatórios técnicos e pesquisas acadêmicas. No âmbito federal, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) consolidou um marco institucional com a criação do Sistema de Custos do Governo Federal (SIC) por meio de portarias. Por meio de seus manuais, são descritos conceitos, fontes de dados, objetos de custos e a governança necessária.

No campo dos órgãos de controle, o TCU tem produzido diretrizes sobre planilhas de custos de obras públicas, com foco na aferição de preços de referência, trazendo metodologias que também servem de insumo para centros de custos em projetos governamentais. Já os tribunais de contas estaduais e municipais têm publicado cartilhas e guias, que traduzem a lógica de custeio para gestores locais, enfatizando o uso da informação de custos na gestão fiscal e no controle de gastos correntes.

Nos estados e municípios, destacam-se experiências pioneiras como a de São Paulo, que desde 2010 implementa o Sistema de Custos dos Serviços Públicos (SCSP), com relatórios voltados à avaliação de programas e políticas e suporte ao ciclo orçamentário. Em Minas Gerais, há o Sistema de Informações de Custos do Estado, com um portal dedicado e boletins periódicos sobre custos em saúde, educação e outros setores, incluindo manuais com métodos específicos de alocação. Essas iniciativas revelam avanços institucionais e as dificuldades práticas enfrentadas, como limitações tecnológicas, integração de sistemas e cultura organizacional.

Estudos¹² mostram que, quando não há um sistema de custo, decisões podem favorecer programas com visibilidade política ou urgência (mas menos impacto), em vez de programas com melhor retorno social: sem escopo claro e equipe dedicada, a falta de visibilidade dos custos compromete o uso dos recursos públicos de forma eficiente.

A implementação de centros e sistemas de custos no governo não é apenas uma questão contábil, mas envolve governança, cultura institucional, integração de sistemas de informação e uso efetivo dos dados para decisões orçamentárias e de políticas públicas. Desse modo, há o desafio de consolidar práticas, superar a fragmentação de dados e assegurar que os relatórios de custos sejam usados de forma sistemática na gestão pública.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Falta de sistema de preços para construção de ferrovias ameaça obras do governo – Folha de São Paulo](#)

[Justiça suspende compra de livros de inglês pela prefeitura Teresina; contratação não atende a requisitos legais – g1](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Tomada de decisão pouco informada, gerando alocação de recursos equivocadas:** Sem dados confiáveis de custos, gestores públicos têm dificuldades para identificar onde há desperdício, onde investimentos serão mais eficazes ou como comparar alternativas.
- **Dificuldade em mensurar desempenho e eficiência:** Se não há um sistema que identifique objeto de custo, alocações e comparações históricas, torna-se difícil avaliar se um serviço público melhorou sua eficiência ou se está atendendo ao objetivo de entregar mais com menos.
- **Orçamentos ineficientes e imprecisos:** Sem bom sistema de custos, previsões orçamentárias podem se basear em estimativas genéricas ou históricas fracas, sem compreender variações por ciclo de vida ou especificidades de atividade, o que pode levar a dificuldades orçamentárias.

¹² <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/download/5002/5015/5145>

- **Inexistência de uma cultura institucional no assunto:** Sem sistema de custos, há pouca cultura de mensuração de custos ou uso de informação para gestão.
- **Problemas tecnológicos e de integração de sistemas de informação:** Se não há sistemas interoperáveis ou integrados, dados ficam dispersos, duplicados ou com inconsistências.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Cada ente estima os custos de suas bases de forma individual. Não há um sistema nacional em que ele deve usar como referência.	Parâmetros de Custos Nacionais: Todos os entes deverão organizar suas unidades administrativas com base em parâmetros de custos estabelecidos pela União. Com isso, as despesas públicas terão parâmetros pré-estabelecidos para orientar os entes na tomada de decisão, racionalizando as despesas em todo o país e evitando diferenças de grande magnitude para o mesmo bem ou serviço, possibilitando gastos mais inteligentes em toda a federação.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
O município A precisa comprar merenda para as suas escolas. Como a pessoa que cuidava das licitações na educação saiu, a nova responsável decide fazer uma cotação do zero, entrando em contato com fornecedores. Ela encontra uma média de R\$ X reais por merenda e decide usar como padrão para fazer a licitação.	O Gestor Público saberá o valor de aquisição da merenda de cada escola, evitando distorções nas despesas para implementação das políticas públicas. Assim, bastará verificar no sistema oferecido pelo governo federal qual é o preço de referência. Com isso, o processo de compra será muito mais rápido e alinhado a uma metodologia nacional.

No entanto, por não ter considerado outros fornecedores, algum tempo após ter sido iniciada a licitação, o Ministério Público decide suspender o processo, pois recebeu uma denúncia indicando que o valor X é superior ao preço praticado no mercado. Assim, todo o processo é reiniciado e a merenda só é entregue com atraso.	

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

“Art. 163.

.....

X – utilização obrigatória, pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, do sistema de custos de que trata o artigo 163-B desta Constituição.

.....” (NR)

“Art. 163-B Os órgãos centrais do Sistema de Contabilidade e do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal manterão, em meio eletrônico de amplo acesso público, sistema de custos de programas, serviços, compras e unidades da Administração Pública, a ser utilizado como referência de preços e como parâmetro de formação de custos.

Parágrafo Único. Integrarão o sistema de que trata o caput deste artigo todos os Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

“Art. 43. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.50.

§ 4º O órgão central de contabilidade do Poder Executivo Federal estabelecerá padrão mínimo de informação de custos que se refere o § 3º a ser observado pelos entes da federação.”

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.



10. TRANSPARÊNCIA FISCAL NAS DESPESAS COM PESSOAL

a. Diagnóstico do Problema

Um sério problema na visualização de despesas com pessoal é a verificação dessas despesas públicas de forma clara e de fácil acesso. No entanto, mesmo com valores disponíveis, há ainda a dificuldade de comparar as despesas entre entes distintos, devido à falta de uma metodologia única para computar essas despesas.

A literatura acadêmica sobre transparência pública mostra avanços importantes, mas também revela limites na prática. Um estudo¹³ sobre os portais de transparência ressalta que a legislação brasileira já criou bases sólidas para a divulgação de informações, mas os dados muitas vezes não são apresentados de forma amigável ou compreensível. Isso significa que, embora tecnicamente acessíveis, os dados não garantem efetivo controle social, já que a população encontra barreiras de usabilidade e padronização.

Em pesquisa¹⁴ sobre municípios de um estado, foi constatado que muitos entes não cumprem integralmente as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação à prestação de contas. O estudo mostrou falhas de uniformidade, ausência de dados atualizados e baixa qualidade da informação divulgada. Esse cenário é particularmente relevante porque reforça a necessidade de padronização nacional, como propõe a PEC, já que cada município tem interpretado de forma distinta o que deve ser publicado.

A Transparência Brasil, em levantamento¹⁵ sobre gastos das Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, evidenciou a dificuldade de acesso a informações detalhadas sobre verbas de gabinete. Em muitos estados, os portais apresentavam dados agregados demais ou defasados, impedindo a avaliação da pertinência dos gastos. Esse relatório reforça que o problema não está apenas nos valores, mas sobretudo na ausência de clareza e padronização da divulgação, o que fragiliza a accountability.

Outro ponto relevante aparece em estudos¹⁶ recentes sobre transparência ativa, demonstrando que os portais municipais ainda ocultam parte importante das informações, seja pela falta de detalhamento,

¹³ <https://www.scielo.br/j/se/a/gRrf5GKTNC6G7mmpCJmkJZq/?format=html&lang=pt>

¹⁴ <https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/19090>

¹⁵ https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/gastos_AL_CM2015.pdf

¹⁶ <https://www.scielo.br/j/inter/a/byG7XjncXBgvkxMGpkmrvgK>

seja por falhas de atualização. Os autores defendem que a simples publicação de dados não garante controle social se não houver clareza, padronização e possibilidade de análise automatizada.

Um estudo publicado na *Revista do Serviço Público*¹⁷ mostra que a forma como os estados e o Distrito Federal contabilizam a despesa com pessoal é extremamente heterogênea. Os autores identificaram que 23 das 27 unidades da Federação excluem diferentes rubricas do cálculo da Despesa Total com Pessoal (DTP), como o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), o abono de permanência, gastos com pensionistas, inativos e até a contribuição previdenciária patronal. Essas exclusões reduzem artificialmente os números, permitindo que os entes apareçam como cumpridores da Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo quando a realidade fiscal é mais grave. Tal prática gera subdimensionamento da despesa e compromete a comparabilidade entre entes federativos.

Outro artigo¹⁸ discute como existem divergências metodológicas entre as exigências feitas pelos Tribunais de Contas estaduais e o que está descrito no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Essa diferença de critérios resulta em relatórios fiscais que não são compatíveis entre si, uma vez que alguns tribunais determinam a inclusão de determinadas rubricas e outros permitem sua exclusão. Na prática, o que se vê é a impossibilidade de padronizar as comparações nacionais, justamente porque cada estado adota uma forma distinta de registrar suas despesas de pessoal.

Isso reforça a necessidade de uma padronização nacional clara para eliminar distorções. As discrepâncias estatísticas revelam que a falta de uniformidade gera uma visão distorcida da realidade fiscal, fragilizando a credibilidade dos relatórios e prejudicando a avaliação de risco e sustentabilidade das contas públicas.

O que a Reforma Administrativa irá atuar é garantir que as informações sobre as despesas com pessoal não sejam somente disponibilizadas com total transparência, mas também seguindo entendimentos uniformes em sua metodologia de apuração. É obrigação do Estado divulgar de forma ampla e de fácil compreensão pelo cidadão. Com a aplicação dessa medida, todo cidadão poderá, de fato, acessar e consultar a remuneração de qualquer servidor público.

¹⁷ <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/4224/2877/17268>

¹⁸ <https://www.redalyc.org/journal/2410/241065573016>

b. Menções na Mídia do Assunto

[Assembleia de MG esconde nomes de servidores e salários; outras 9 têm transparência apenas parcial - terra](#)

[Riscos do recurso próprio: dinheiro pessoal para bancar gastos públicos traz série de questionamentos – Zero Hora](#)

[Câmaras do ES não atendem a Lei de Acesso à Informação, diz órgão – g1](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Ausência de padronização nacional:** A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) fixou limites claros para despesas com pessoal, mas sua aplicação tem sido enfraquecida pela diversidade de interpretações dos Tribunais de Contas estaduais. Assim, cada estado adota critérios distintos sobre o que deve ser incluído ou excluído no cômputo da despesa de pessoal.
- **Dificuldade na publicação clara dos dados de remuneração:** Embora a Lei de Acesso à Informação já estabeleça regras para a divulgação de salários, muitos entes federativos e órgãos resistem a publicar dados de forma individualizada e legível por máquina. Em vários casos, os dados são publicados em formatos fechados (como PDFs não estruturados), dificultando análises comparativas ou cruzamentos automáticos.
- **Omissão ou agregação de informações:** Parcelas indenizatórias, verbas de gabinete, jetons de conselhos e gratificações muitas vezes são omitidas ou apresentadas de maneira agregada, o que impede o controle social pleno.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Embora já exista a previsão de um portal da transparência, muitas vezes a remuneração de servidores não é divulgada ou contém	Transparência na remuneração de agentes públicos: Qualquer valor recebido por agente público deverá ser divulgado no Portal da

imprecisões, não prestando contas à sociedade. Além disso, algumas remunerações são informadas em documentos digitalizados, dificultando a análise dos dados. Outros órgãos (ministérios públicos principalmente, com amparo em uma resolução do Conselho Nacional) exigem a identificação dos cidadãos para que eles possam obter informações sobre as remunerações. Há ainda casos em que, ao divulgar as informações de indenizações, a pessoa inclusive pode sofrer intimidações judiciais.	Transparência. Essa divulgação deve abranger: • qualquer natureza jurídica da parcela (salário, gratificação, indenização, bônus etc.); • qualquer denominação (seja subsídio, verba indenizatória, auxílio etc.); • qualquer periodicidade (pagamento mensal, eventual, extraordinário); Os dados deverão ser disponibilizados de forma individualizada e discriminada, em formato aberto, padronizado e legível por máquina, garantindo o acesso amplo e o controle social. Transparência das despesas e renúncias de receitas: Todas as despesas e renúncias de receita da administração pública deverão ser divulgadas no Portal da Transparência do ente federativo, também em formato aberto, padronizado e legível por máquina. Além disso, o texto estabelece exigências específicas: • a) Nas parcerias com pessoas jurídicas (ex.: convênios, OSCs, contratos de gestão): deve haver discriminação das pessoas físicas envolvidas na execução do objeto e de suas respectivas remunerações. • b) Nos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra: deve haver discriminação das pessoas

	dedicadas à execução do contrato e de suas respectivas remunerações. Metodologia unificada para despesa de pessoal: Prevê a possibilidade de que, para o cômputo da despesa de pessoal, seja utilizada metodologia unificada, definida por órgão federal. A medida busca harmonizar os critérios de apuração da despesa de pessoal em todos os entes federativos, evitando interpretações divergentes entre estados, municípios e tribunais de contas.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
O estado A entende que uma determinada despesa (diárias) que compõe a remuneração de pessoal é considerada como “outras despesas”. Quando se verifica o Portal de Transparência desse estado, é possível verificar o contracheque do servidor, mas os desembolsos com diárias não estão previstos. Além disso, ao verificar os limites com despesa de pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal	Todos os entes da federação terão uma forma única para o cálculo da despesa com pessoal, garantindo respeito aos limites impostos pela LRF. Assim, o estado A deverá incluir as despesas em seu limite com pessoal, se o órgão federal definir em sua metodologia nacional dessa forma. Além disso, todos os entes serão obrigados a publicar, no Portal da Transparência, suas despesas individualizadas com agentes públicos. Desse modo, no contracheque do servidor que utilizou diárias constará essa

(LRF), o estado acaba excluindo essa despesa do cálculo.	informação de forma clara e estruturada.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 37.

XXVI - as despesas e renúncias de receitas da administração pública deverão ser divulgadas, de forma individualizada e discriminada, em formato aberto, padronizado e legível por máquina, no portal da transparência do ente federativo, com dados atualizados que possibilitem a avaliação de resultados e o controle social, observadas as seguintes exigências:

- a) nas parcerias celebradas com pessoas jurídicas, a discriminação das pessoas dedicadas à execução do seu objeto e das respectivas remunerações;
- b) nos contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a discriminação das pessoas dedicadas à execução do seu objeto e das respectivas remunerações;
- c) para a divulgação de remunerações de que trata o § 6º do art. 39 desta Constituição, deverão ser observados critérios nacionais de padronização, definidos pelo Poder Executivo federal.

“Art. 169

.....

§ 1º

III - se, para o cômputo da despesa de pessoal a que se refere o caput deste artigo, for utilizada metodologia unificada definida por órgão federal competente, nos termos de lei nacional.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.



11. CONSELHO DE GESTÃO FISCAL

a. Diagnóstico do Problema

Um dos maiores desafios na melhoria da racionalidade da administração pública brasileira é a uniformidade de entendimentos e procedimentos de gestão fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída pela Lei Complementar nº 101/2000, trouxe uma série de inovações no ordenamento jurídico brasileiro voltadas ao equilíbrio das contas públicas, à transparência e ao controle social da gestão fiscal. Entre os seus dispositivos, o artigo 67 prevê a criação de um Conselho de Gestão Fiscal (CGF), concebido como órgão permanente para acompanhar e avaliar a política fiscal e a operacionalidade da gestão pública.

A intenção era que o conselho funcionasse como instância colegiada, com participação de representantes da União, Estados e Municípios, além de espaços para sociedade civil, conferindo maior legitimidade e controle democrático sobre as decisões fiscais. Na prática, contudo, mais de duas décadas após a promulgação da LRF, esse conselho permanece não instituído, o que gera um vazio institucional, com impactos significativos nos entendimentos sobre finanças públicas.

A ausência do CGF tem sido objeto de críticas de diversos estudiosos e instituições. Autores apontam¹⁹ que a efetivação do conselho representaria um passo fundamental no processo de democratização da política fiscal, fortalecendo o acompanhamento das metas, a transparência das contas e a padronização de metodologias de cálculo e de avaliação. Relatórios e artigos especializados destacam que, sem o CGF, cada Estado ou Município adota práticas próprias de contabilização, muitas vezes interpretando a LRF de maneira flexível. Isso tem consequências diretas, como a exclusão de determinadas despesas (por exemplo, com inativos ou terceirizados) dos limites de gasto com pessoal, prática que distorce os números oficiais e esconde situações de desequilíbrio.

Do ponto de vista institucional, a inexistência do conselho compromete a criação de um espaço de articulação federativa. O CGF seria um fórum privilegiado para harmonizar procedimentos, discutir padrões de transparência e garantir a aplicação uniforme da LRF. Sem essa instância, há uma fragmentação no acompanhamento fiscal, o que enfraquece tanto a fiscalização exercida por órgãos de controle quanto a participação social. A ausência do conselho fragiliza a própria credibilidade da LRF, já que parte do seu desenho normativo nunca saiu do papel.

¹⁹ <https://www.scielo.br/jj/rep/a/Fbx6kkgKJK5ttNzdKGJqfSm/?lang=pt>

Outro efeito da não implementação é a dificuldade em consolidar um ambiente de responsabilidade fiscal estável. O conselho poderia atuar como instância de prevenção, identificando riscos fiscais, avaliando a efetividade de medidas de ajuste e propondo correções. Na prática, a sua ausência abre espaço para o uso de “contabilidade criativa”, para a flexibilização de regras e para soluções de curto prazo que comprometem a sustentabilidade fiscal. Autores²⁰ enfatizam que essa lacuna tem sido explorada por entes federados para justificar práticas pouco transparentes, sobretudo em áreas sensíveis como parcerias público-privadas, concessões e gastos de pessoal.

Por fim, a ausência do CGF também tem implicações democráticas. A LRF foi concebida não apenas como instrumento técnico de disciplina fiscal, mas também como marco para a construção de uma cultura de transparência e participação social. O conselho poderia abrir canais permanentes de diálogo entre a sociedade, órgãos de controle e gestores públicos, criando um sistema mais robusto de prestação de contas. Sua não instituição, portanto, representa não só uma falha de implementação da lei, mas também a perda de uma oportunidade de aprofundar a accountability fiscal no Brasil, em um momento em que os desafios de equilíbrio orçamentário, judicialização de políticas públicas e expansão de despesas obrigatórias se tornam cada vez mais complexos.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Lei de Responsabilidade Fiscal: 25 anos de conquistas, desafios e lições - Jota](#)

[Falta diálogo entre os Poderes sobre questão fiscal, diz “pai” da LRF - Metrôpoles](#)

[Cadê o respeito às leis fiscais? – O Globo](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Falta de Institucionalização Formal:** Ausência de uma instância que englobe todos os Poderes de todos os níveis federativos para uniformizar, avaliar e recomendar as melhores práticas de gestão fiscal.
- **Descumprimento Legal:** Não efetivação de um comando legal previsto há mais de 25 anos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

²⁰ <https://novosestudios.com.br/no-labirinto-das-contas-publicas-quem-controla-as-ppps/#gsc.tab=0>

- **Transparência e controle debilitados e ausência de padronização:** manutenção de uma situação de ambiguidade e falta de transparência na aplicação de regras.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Inexistência de uma instância formal que envolva todos as entidades representativas da área de gestão fiscal.	Criação do Conselho de Gestão Fiscal: Será retomada a discussão feita nos últimos 25 anos. Toda a estrutura do CGF será criada e implementada no texto legal da Reforma Administrativa. Participação de Todos: haverá a participação de todos os Poderes, com representação dos três níveis da Federação, bem como haverá espaço para a Sociedade Civil participar como representante das discussões. Objetivos claros de sua atuação: objetivo central será fortalecer a responsabilidade e a transparência na gestão das contas públicas, atuando na harmonização de interpretações técnicas da LRF, na disseminação de boas práticas e na edição de normas que padronizem a consolidação das contas e os relatórios fiscais em todo o país. Simplificação, Uniformização e Avaliação: por meio do CGF será possível estabelecer regras para municípios de menor porte nos assuntos de gestão fiscal, bem

	como realizar análises e diagnósticos sobre a situação fiscal nos três níveis da federação e avaliar os impactos de acordos de resultados.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
O município A, devido à uma interpretação ambígua de uma portaria federal, decide considerar que determinados gastos com pessoal não se inserem na classificação despesas com pessoal, mas sim em “outras despesas”. O Estado B vem tomando endividamentos significativos nos últimos anos. Embora seus indicadores de sustentabilidade da dívida estejam piorando, por entender que não infringiu nenhuma lei, ele continua a tomar mais empréstimos. Já o município C, vem aplicando formas inovadoras de gestão fiscal, com um monitoramento em tempo real e com uso de IA para verificar as tendências de indicadores, bem como com uma organização na tomada de decisões sobre a criação, manutenção ou extinção de despesas. No entanto, por ser um município do interior, tais práticas não são replicadas em seus vizinhos.	O CGF poderá decidir determinadas ambiguidades sobre a classificação de uma despesa. Após decisão, o município A terá que seguir esse novo entendimento emitido pelo Conselho. O CGF também poderá fazer uma análise técnica da situação da sustentabilidade da dívida no âmbito estadual e com isso destacar que o Estado B se encontra em um grave risco fiscal nos próximos anos. O Conselho também poderá fazer um diagnóstico nacional de boas práticas de gestão fiscal. O município C poderá ser premiado com um reconhecimento nacional e suas medidas realizadas podem ser incorporadas em normas emitidas pelo CGF sobre procedimentos de organização fiscal.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Não trata do assunto.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

CAPÍTULO IV

DO CONSELHO DE GESTÃO FISCAL CAPÍTULO IV

DO CONSELHO DE GESTÃO FISCAL

Art. 31. Fica instituído o Conselho de Gestão Fiscal (CGF), conforme previsto no art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), órgão deliberativo, integrante da administração pública federal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade.

Art. 32. O CGF tem por finalidade o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal, e lhe compete:

I – a harmonização de interpretações técnicas na aplicação das normas relacionadas à responsabilidade da gestão fiscal, com vistas a garantir sua efetividade entre todos os entes da Federação;

II – a disseminação de práticas que resultem em mais eficiência na alocação e na execução do gasto público, na arrecadação de receitas, na sustentabilidade da dívida, e na transparência da gestão fiscal;

III – a edição de normas gerais de consolidação das contas públicas, com vistas à convergência das normas brasileiras com os padrões internacionais, especialmente quanto aos procedimentos contábeis patrimoniais, orçamentários ou que exijam tratamento específico e diferenciado, bem como a relatórios contábeis e plano de contas padronizado para a Federação;

IV – a edição de normas relativas à padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos fiscais de que tratam a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como da aplicação da legislação que lhes seja relacionada;

V – a adoção de normas e padrões mais simples para os Municípios com menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes;

VI – a realização e a divulgação de análises, de estudos e de diagnósticos sobre a gestão fiscal nos três níveis federativos;

VII – a realização de projeções fiscais e de análise acerca da sustentabilidade da dívida pública;

VIII – instituir premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios no desenvolvimento social e na gestão fiscal, na forma prevista em regimento interno;

IX – a elaboração e a alteração do seu regulamento e do seu regimento interno.

Art. 33. Para garantir a independência do CGF, a indicação dos seus membros e as deliberações deverão observar os seguintes preceitos:

I - os membros e os outros integrantes deverão ter reputação ilibada, ser relacionados com base em mérito e profissionalismo, e ter notório conhecimento ou experiência nas áreas de orçamento, de contabilidade ou de finanças públicas;

II - aos membros e aos outros integrantes deverá ser permitido acesso completo às informações relevantes do governo, relativas ao orçamento, às finanças e à contabilidade, necessárias ao cumprimento de suas funções;

III - as funções dos membros e dos demais integrantes do CGF serão consideradas prestação de serviço de relevante interesse público e não serão remuneradas, salvo disposição desta Lei em contrário, e os custos referentes à sua participação caberão aos órgãos e entidades a que se vincularem.

Art. 34. O Plenário do CGF, com sede na Capital Federal, será composto de 16 (dezesseis) membros e dos respectivos suplentes, assim distribuídos:

I - 1 (um) representante do Ministério da Fazenda, indicado pelo Presidente da República, que presidirá o Conselho e exercerá o voto de desempate;

II - 1 (um) representante do órgão central de contabilidade da União;

III - 1 (um) representante do órgão central de controle interno do Poder Executivo federal;

IV - 1 (um) representante do órgão central do sistema de planejamento e orçamento federal;

V - 2 (dois) representantes do Poder Executivo dos Estados e do Distrito Federal, indicados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz);

VI - 2 (dois) representantes indicados pelos Tribunais de Contas, dos quais 1 (um) indicado pelo Tribunal de Contas da União e outro, em sistema de rodízio, pelos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, na forma do regulamento;

VII - 2 (dois) representantes dos Municípios, dos quais 1 (um) indicado pela Confederação Nacional dos Municípios e outro pela Frente Nacional de Prefeitos;

VIII - 1 (um) representante do Ministério Público, indicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público;

IX - 1 (um) representante do Poder Judiciário, indicado pelo Conselho Nacional de Justiça;

X - 1 (um) representante do Poder Legislativo Federal, em sistema de rodízio entre Câmara Federal e Senado Federal, indicado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, do Congresso Nacional;

XI - 1 (um) representante de entidade técnica contábil representativa da sociedade, indicado pelo Conselho Federal de Contabilidade;

XII - 2 (dois) representantes de entidade não governamental com reputação ilibada, e com notório conhecimento ou experiência nas áreas de orçamento, de contabilidade ou de finanças públicas, indicados pelo Presidente da República;

§ 1º Os membros do CGF serão designados pelo Presidente da República para mandato de 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução, na forma do regulamento.

§ 2º Cada membro titular do CGF contará com um assessor técnico de ilibada reputação e conhecimento ou experiência nas áreas de orçamento, de contabilidade ou de finanças públicas, indicado pelo mesmo órgão responsável pela indicação do membro titular, o qual terá direito a voz, mas não a voto, e também representará o respectivo membro titular na qualidade de suplente e, nesse caso, ficará habilitado ao voto somente no caso de ausência do titular.

§ 3º O titular do órgão central de contabilidade da União presidirá o CGF na ausência do Ministro de Estado da Fazenda.

Art. 35 Integrarão o CGF:

I - o Plenário;

II - a Presidência;

III - as Câmaras;

IV - a Secretaria Executiva;

V - a Ouvidoria.

§ 1º Não caberá recurso dos atos e das decisões do Plenário, órgão máximo do CGF.

§ 2º Fica instituída Câmara Permanente, de caráter consultivo, para elaboração de estudos, análises, projeções e de outras atividades específicas do interesse do CGF.

§ 3º O Plenário poderá constituir, na forma do regulamento, Câmaras temporárias, de caráter consultivo, para elaboração de estudo de temas ou para o desenvolvimento de atividades específicas do interesse do CGF.

§ 4º As Câmaras serão criadas e constituídas por indicação dos integrantes do Plenário, na forma e com as atribuições previstas no regulamento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 5º Caberá às Câmaras técnicas escolherem o seu coordenador dentre seus integrantes.

§ 6º O regimento interno aprovado pelo Plenário ou o ato de criação de Câmaras assegurará idênticas condições de trabalho e votos a todos os integrantes, independentemente da origem de sua indicação.

§ 7º Competirá à Secretaria Executiva do CGF assegurar a assessoria e o apoio técnico e administrativo necessários à preparação e à execução da gestão administrativa e das atividades do Plenário, da Presidência, das Câmaras e da Ouvidoria, nos termos previstos no regulamento e no regimento interno do CGF.

§ 8º O órgão central de contabilidade da União exercerá, na forma do regulamento, as funções de Secretaria Executiva do Conselho.

Art. 36. A Câmara Permanente do CGF, com sede na Capital Federal, será composta de 11 (onze) integrantes, deverão ter reputação ilibada, ser indicados com base em mérito e profissionalismo, e ter notório conhecimento ou experiência nas áreas de orçamento, de contabilidade ou de finanças públicas.

§ 1º Os integrantes da Câmara Permanente do CGF serão designados pelo Presidente da República, até o fim do primeiro ano de governo, para mandato de 4 (quatro) anos, iniciado no segundo ano de governo do respectivo Presidente, permitida 1 (uma) recondução, na forma do regulamento.

§ 2º Os integrantes da Câmara Permanente somente serão nomeados após aprovação por maioria qualificada do Senado Federal.

§ 3º A Câmara Permanente poderá ser composta por servidores públicos efetivos, sendo que as requisições de servidores de qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal para Câmara Permanente são irrecusáveis.

§ 4º Os integrantes da Câmara Permanente poderão perceber função gratificada, desde que previstas nas leis orçamentárias, e que, no caso previsto no § 3º deste artigo, poderão ser acumuladas de acordo com as regras vigentes.

Art. 37. Cabe ao Plenário:

I – deliberar sobre as propostas de harmonização e de padronização da prestação de contas, das normas, da contabilidade, dos relatórios, dos demonstrativos, e dos demais assuntos relacionados à gestão fiscal;

II - debater os relatórios produzidos pela Câmara Permanente e pelas Câmaras Temporárias;

III - propor e debater temas de estudo;

IV - discutir sobre a disseminação de melhores práticas na gestão fiscal e aspectos relacionados;

V - deliberar sobre premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios no desenvolvimento social e na gestão fiscal, com base nas informações disponibilizadas pela Câmara Permanente.

Art. 38. Cabe à Câmara Permanente:

I – elaborar estudos, pareceres técnicos e propostas sobre a harmonização e a padronização da prestação de contas, das normas, da contabilidade, dos relatórios, dos demonstrativos, e dos demais assuntos relacionados à gestão fiscal, os quais serão foco de debate e deliberação pelo Plenário;

II – elaborar estudos sobre a gestão e a política fiscal, em suas diversas dimensões, sobre os três níveis federativos, priorizando os temas indicados pelo Plenário, na forma de regulamento;

III – subsidiar o Plenário com experiências bem-sucedidas de titulares de Poder quanto ao desenvolvimento social e a gestão fiscal;

IV – propor normas e padrões mais simples para os Municípios com menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes, para debate e deliberação pelo Plenário;

V – elaborar projeções fiscais para determinado período, sobre receitas e despesas, incluindo análise acerca da sustentabilidade da dívida pública, diante de diversos cenários;

VI – elaborar estudos sobre possíveis soluções, quando couber, para problemas encontrados destacados no inciso V deste artigo.

Art. 39. O Plenário do CGF reunir-se-á ordinariamente, no mínimo, a cada semestre, por convocação de seu presidente, ou, extraordinariamente, mediante convocação deste ou de 1/3 (um terço) dos membros, observado, em ambos os casos, o prazo mínimo de convocação previsto no regimento interno.

Parágrafo único. O CGF deliberará por meio de resoluções e de moções, publicadas no Diário Oficial da União, e as suas reuniões serão iniciadas com a presença da maioria absoluta de seus membros, exigida para deliberação a maioria absoluta dos votos dos presentes.

Art. 40. O CGF deverá ser instalado em até 90 (noventa) dias contados da data de publicação desta Lei.

Art. 41. As funções de membros, de assessores e de especialistas integrantes das Câmaras temporárias temáticas, designados na forma desta Lei, não serão remuneradas, e o seu exercício será considerado prestação de serviço de relevante interesse público.

Art. 42. Caberá ao Plenário do CGF, após sua instalação e com o apoio de assessores técnicos, elaborar, no prazo de 90 (noventa) dias, a proposta de regulamento do CGF e, no prazo de 120 (cento e vinte dias), o regimento interno, que estabelecerá as diretrizes para o funcionamento do Conselho, observadas as disposições do regulamento.

Parágrafo único. O exercício das atribuições do Conselho previstas nesta Lei caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não for publicado o regulamento.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

Área IV – Eficiência Organizacional

Pontos abrangidos por essa área:

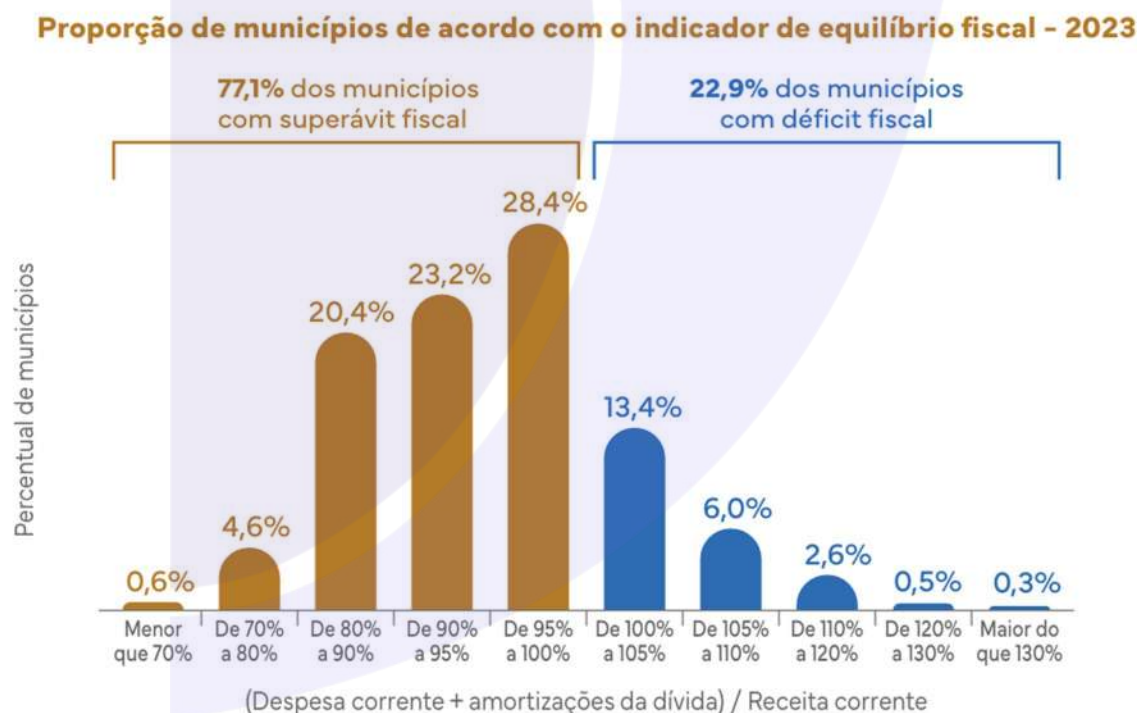
- 9. LIMITAÇÃO DAS DESPESAS DE PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS**
- 10. RACIONALIZAÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**
- 11. PADRONIZAÇÃO DAS VERBAS DE GABINETE**
- 12. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DE MEDIDAS JUDICIAIS**

12. LIMITAÇÃO DAS DESPESAS DE PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS

a. Diagnóstico do Problema

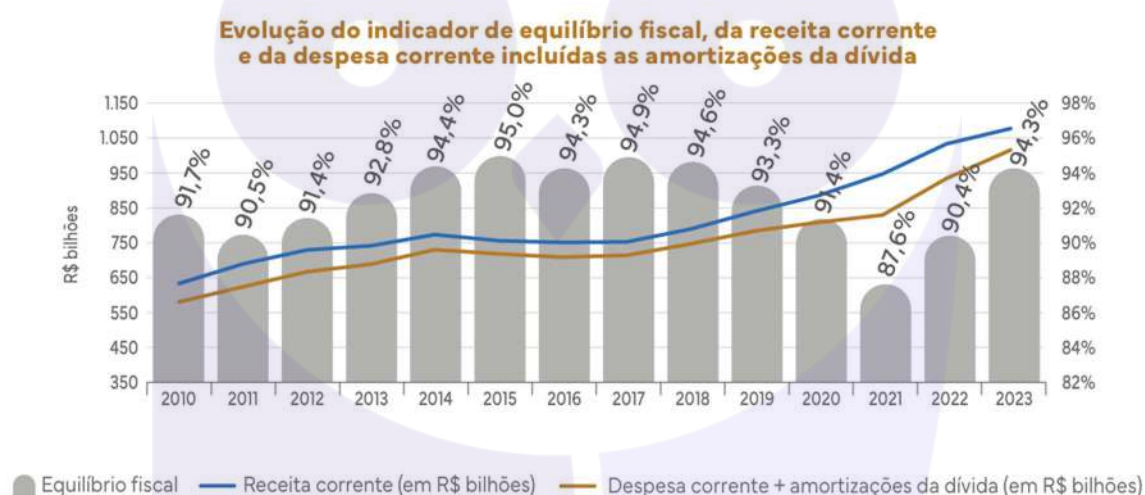
A situação das contas públicas nos estados e municípios vem se deteriorando de forma significativa. O indicador de equilíbrio fiscal adotado pela Frente Nacional dos Prefeitos em sua publicação “Multi Cidades” (calculado mediante o comparativo entre as despesas correntes somadas aos desembolsos com as amortizações de dívidas e a receita corrente) demonstra que há uma piora nas contas municipais.

De acordo com o indicador, quanto mais próxima ou superior de 100% for essa relação, pior é a condição fiscal do ente público. Após atingir seu melhor nível em 2021, com 87,6%, o indicador de equilíbrio fiscal piorou por dois anos consecutivos, chegando a 90,4% em 2022 e a 94,3% em 2023, retornando a patamares semelhantes aos de meados da década passada. Ou seja, reduziu-se a folga para investimentos. Nesse período, as despesas correntes mais as amortizações da dívida cresceram mais que as receitas correntes: em 2022, 12,8% contra 9,1%; em 2023, 8,8% contra 4,3%.



Fonte: Multi Cidades 2025, FNP

No entanto, enquanto o Poder Executivo municipal precisa fazer cortes de gastos em sua estrutura e possivelmente reduzir despesas de políticas públicas importantes, para o Poder Legislativo local isso não ocorre. Como há uma regra constitucional que determina que o orçamento do Legislativo municipal segue de acordo com a população (que só muda após divulgação do IBGE) e as receitas e transferências do município (que vão acabar crescendo no mínimo acima da inflação todo ano), ele continua aumentando seu orçamento ano após ano. Isso é evidenciado também na publicação da Frente Nacional de Prefeitos, no gráfico abaixo.



Fonte: Multi Cidades 2025, FNP

Já em relação aos estados, sequer há regra constitucional que determine quanto cada assembleia deve receber, permitindo que cada ente desloque valores conforme disposições políticas. O mesmo ocorre para o Poder Judiciário, os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos estaduais.

Dessa forma, estabelecer uma regra fiscal para o crescimento dos orçamentos dos legislativos e poderes autônomos locais, inspirada no atual arcabouço federal, delimita de forma clara e abrangente para todos os entes subnacionais o quanto poderá ser direcionado para seus respectivos órgãos. Tendo em vista que os Poderes Legislativo e Judiciário do nível federal estão sujeitos às regras do Arcabouço Fiscal, o que essas medidas objetivam é garantir uma padronização nacional de regras fiscais, o que permite previsibilidade orçamentária e crescimento responsável das despesas locais.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Câmaras Municipais de capitais ampliam gastos, e vereadores deixam equipe técnica em segundo plano – Folha de São Paulo](#)

[Câmara de Vereadores realiza novamente gasto milionário com serviços de comunicação e publicidade – MPC-SP](#)

[Judiciário gasta mais de R\\$ 132 bilhões em 2023 e bate recorde de despesa – Gazeta do Povo](#)

[Justiça do Brasil gasta 1,6% do PIB e é a mais cara do mundo - CNN](#)

[Deputado estadual recebe até R\\$ 105 mil mensais e governador tem renda igual à do presidente – Folha de São Paulo](#)

c. Principais Causas Encontradas

- Inexistência de Regras Fiscal para os orçamentos dos Poderes Legislativos no âmbito estadual e municipal
- Há um aumento de repasses para o Legislativo local sem justificativa ou necessidade: como o Poder não executa as políticas públicas, os recursos são destinados principalmente para pagamentos de pessoal
- No nível municipal o repasse de recursos segue regra constitucional relacionada com a população e receita, mas não considera o contexto fiscal que o ente pode estar sofrendo

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
A despesa do Poder Legislativo municipal depende da população do respectivo município e das receitas tributárias e das suas transferências correntes. Quanto maior a população, menor será o percentual dessas receitas que serão destinadas como orçamento do Legislativo. Para o Poder Legislativo estadual não há regra constitucional para suas despesas.	Arcabouço Fiscal Local: Os poderes legislativo e judiciário e órgãos autônomos (Ministério Público, Tribunais de Contas e Defensoria Pública) dos entes subnacionais também vão ter regra de crescimento das despesas, inspirada no Arcabouço Fiscal federal (Lei Complementar nº 200/2023). Regras Simples e Conceitos Conhecidos: Será feita uma regra simplificada, em que o crescimento

O mesmo ocorre para o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas estaduais.

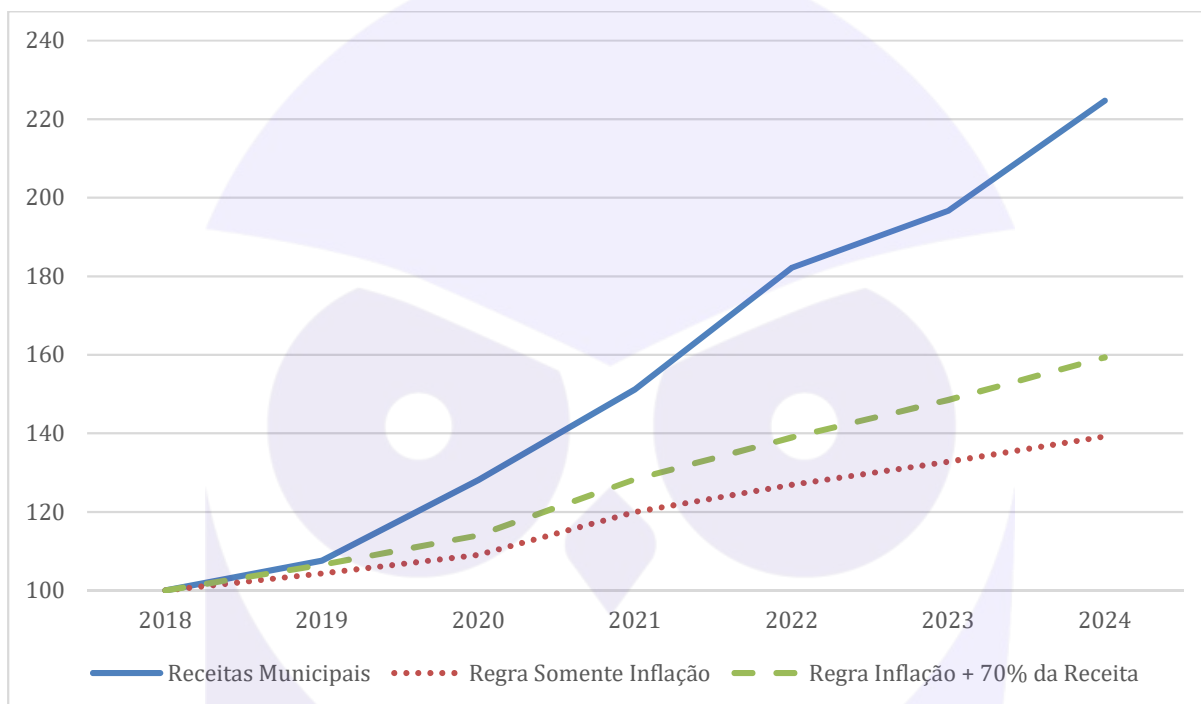
de receitas não necessariamente implicará elevação automática de despesas de tais poderes e órgãos autônomos, restando mais recursos a serem direcionados para o atendimento das reais necessidades da população.

Desempenho da Receita ruim: se a variação da receita ajustada (a receita primária deduzida as receitas extraordinárias) estiver abaixo da inflação, o ente legislativo terá seu orçamento limitado a variação da inflação

Desempenho da Receita bom, dependerá ainda da situação fiscal: se a variação da receita ajustada estiver maior que a inflação, o ente legislativo terá seu orçamento ajustado não só com a inflação, mas também a uma porcentagem dessa variação da receita. Essa porcentagem será menor se as contas públicas do ente estiverem em déficit fiscal.

Essas propostas mostram que o orçamento do Poder Legislativo será mantido sob um crescimento fiscal mais sustentável, conforme estudos técnicos feitos pela equipe da PEC, indicam que, se esta regra estivesse vigente desde 2018, haveria um orçamento de R\$ 15 bilhões a mais para as políticas públicas locais no nível municipal. Aplicando a mesma metodologia para o nível estadual, haveria um espaço de R\$ 4 bilhões para ser aplicado no orçamento dos estados. Também foi aplicada para o Judiciário estadual e verificou-se que a nova regra viabilizaria R\$ 12,6 bilhões a mais para os orçamentos estaduais em todo o Brasil.

Cenário de evolução entre as Receitas dos Municípios e as novas regras fiscais (variação somente pela inflação e variação com inflação e parte da receita)



e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
O Município A com uma população de 500 mil habitantes, possui uma receita anual total de 100 milhões e desse valor 80 milhões são receitas tributárias e de transferências. Pela Constituição ²¹ , a Câmara dos Vereadores poderá receber 4 milhões para suas despesas com seus vereadores e pessoal.	A câmara de vereadores do município A terá o seu orçamento de R\$ 4 milhões fixados no mesmo montante. Para o ano seguinte, o indicador da inflação anual acumulada foi de 5%. A variação da Receita Ajustada (que retira receitas anômalas e extraordinárias) do município ficou

²¹ Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior:

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

No ano seguinte, o município tem um aumento de receita, totalizando 120 milhões e desse valor 100 milhões são receitas tributárias e de transferências. Logo a Câmara poderá receber R\$ 5 milhões, sendo que esse R\$ 1 milhão a mais ela poderá direcionar para contratar mais pessoal nos gabinetes.

em 4%. Logo, devido à variação dessa estar menor que a inflação, a Câmara terá somente um aumento pela inflação (5%) e seu orçamento para o ano seguinte será de R\$ 4,2 milhões.

Caso a variação da receita ajustada fosse de 8%, por ser maior que a inflação de 5%, o ajuste será dependerá da saúde fiscal do município:

- Se ele estiver em déficit primário, além da inflação, será acrescido metade da variação dessa receita(4%), ou seja, a Câmara terá seu orçamento reajustado em 9%, totalizando R\$ 4,36 milhões.
- Se ele não estiver com déficit, além da inflação, será acrescido 70% da variação da receita ajustada (5,6%), ou seja, a Câmara terá seu orçamento reajustado em 10,6%, totalizando R\$ 4,42 milhões

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

“Art. 28-A O montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias dos Estados, no âmbito do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas, do Poder Judiciário, da Defensoria Pública e do Ministério Público Estaduais, incluídas as remunerações dos

membros dos Poderes e Órgãos autônomos e os demais gastos com pessoal ativo e inativo e com pensionistas, individualizadas por Poder e Órgão autônomo, a partir de 2027, não poderá ultrapassar o total desse montante do ano anterior acrescido:

I - no caso de a variação da receita primária ajustada estadual ficar abaixo da inflação para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, da variação da inflação, também para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária;

II - no caso de a variação da receita primária ajustada estadual ficar acima da inflação para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, da variação da inflação, e de uma parcela adicional referente a 50% (cinquenta por cento) da variação da receita primária ajustada estadual acima da inflação, no ano posterior de apuração de déficit primário no Estado, e a 70% (setenta por cento) da variação da receita primária ajustada estadual acima da inflação, nos outros casos, ambas para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, sendo a parcela adicional limitada a 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano).

Parágrafo Único. Para a inflação indicada nos incisos I e II deste artigo, considera-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou de outro índice que vier a substituí-lo.”

“Art. 29-A O montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias dos Municípios, no âmbito do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas, incluídas as remunerações dos Vereadores e os demais gastos com pessoal ativo e inativo e

com pensionistas, individualizadas por Poder e Órgão autônomo, a partir de 2027, não poderá ultrapassar o total desse montante do ano anterior acrescido:

I - no caso de a variação da receita primária ajustada municipal ficar abaixo da inflação para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, da variação da inflação, também para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária;

II - no caso de a variação da receita primária ajustada municipal ficar acima da inflação para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, da variação da inflação, e de uma parcela adicional referente a 50% (cinquenta por cento) da variação da receita primária ajustada municipal acima da inflação, no ano posterior de apuração de déficit primário no Município, e a 70% (setenta por cento) da variação da receita primária ajustada municipal acima da inflação, nos outros casos, ambas para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, sendo a parcela adicional limitada a 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano).

Parágrafo Único. Para a inflação indicada nos incisos I e II deste artigo, considera-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou de outro índice que vier a substituí-lo.”

.....” (NR)

“Art. 32-A O montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias do Distrito Federal, no âmbito do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, incluídas as remunerações dos membros dos Poderes e Órgãos autônomos

e os demais gastos com pessoal ativo e inativo e com pensionistas, individualizadas por Poder e Órgão autônomo, a partir de 2027, não poderá ultrapassar o total desse montante do ano anterior acrescido:

I - no caso de a variação da receita primária ajustada distrital ficar abaixo da inflação para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, da variação da inflação, também para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária;

II - no caso de a variação da receita primária ajustada distrital ficar acima da inflação para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, da variação da inflação, e de uma parcela adicional referente a 50% (cinquenta por cento) da variação da receita primária ajustada distrital acima da inflação, no ano posterior de apuração de déficit primário no Distrito Federal, e a 70% (setenta por cento) da variação da receita primária ajustada distrital acima da inflação, nos outros casos, ambas para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, sendo a parcela adicional limitada a 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano).

Parágrafo Único. Para a inflação indicada nos incisos I e II deste artigo, considera-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou de outro índice que vier a substituí-lo.”

Art. 7º o art. 28-A, o art. 29-A e o art. 32-A da Constituição Federal terão eficácia a partir do exercício subsequente à aprovação desta Emenda Constitucional.

Não trata do assunto

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto



13. RACIONALIZAÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

a. Diagnóstico do Problema

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a autonomia municipal foi reforçada e desencadeou uma forte expansão no número de municípios brasileiros. Distritos em todo o país passaram a buscar a emancipação político-administrativa, configurando a chamada “onda emancipacionista” dos anos 1990. Esse movimento foi motivado pela possibilidade de maior autonomia política, acesso direto a transferências constitucionais e maior poder de decisão local.

Em 1988, o Brasil contava com cerca de 4.073 municípios. Nos anos seguintes, houve um crescimento vertiginoso: entre 1988 e 2000, foram criados aproximadamente 1.438 novos municípios. Com isso, em 2001 o número total já alcançava 5.561, praticamente o patamar atual. Hoje, a contagem oficial é de 5.569 municípios sob reconhecimento jurídico, enquanto o IBGE, por razões estatísticas, registra 5.571 unidades municipais, ao incluir Brasília e o distrito de Fernando de Noronha.

O Estudo “Efeitos Fiscais das Subdivisões Municipais no Brasil após 1988” de Ludovice e De Biase (2020) mostra como essas subdivisões municipais resultaram na pressurização das finanças públicas locais. Com esse movimento, novos municípios começaram a lidar desde cedo com limitações orçamentárias e dependência de transferências federais. O estudo estima em R\$ 25,6 bilhões o aumento nas despesas públicas municipais, para o ano de 2016, resultante das subdivisões ocorridas após 1988, e consequência das perdas de economias de escala que decorreram desse processo.

Além disso, novos municípios demandam servidores para sua estrutura administrativa e de uma respectiva estrutura remuneratória. Tendo em vista que cada prefeito pode instituir um determinado valor de seu subsídio (que servirá de referência para todos os servidores municipais), a única regra que ele deve seguir é a do teto constitucional.

Essa possibilidade de arbitrar o salário do prefeito sem levar em conta o contexto fiscal do município acaba por criar inúmeros subsídios distintos entre cidades. Um levantamento da CNN, feito em junho de 2024, mostrou os salários líquidos dos prefeitos das 26 capitais do Brasil, que, após os descontos aplicados, variam entre R\$10,4 mil e R\$36,9 mil e não são necessariamente proporcionais à população. Quando se verifica o tamanho das despesas diretamente relacionadas com a atividade administrativa e o

quanto o município arrecada por conta própria (receita tributária), fica evidente o grau de dependência dos municípios brasileiros.

Avaliação do Grau de Autonomia dos Recursos Municipais

Municípios em que todas as suas despesas administrativas (todos os poderes) é menor que a Receita Tributária	Municípios cuja Despesa Administrativa é menor que a Receita Tributária	Municípios cuja Despesa Legislativa é menor que a Receita Tributária
20,0%	28,3%	84,8%
1.103 municípios autônomos	1.555 municípios autônomos	4.667 municípios autônomos

Fonte: elaboração equipe técnica

Cenários de Possíveis Municípios que podem ser afetados por uma regra de dependência de transferências

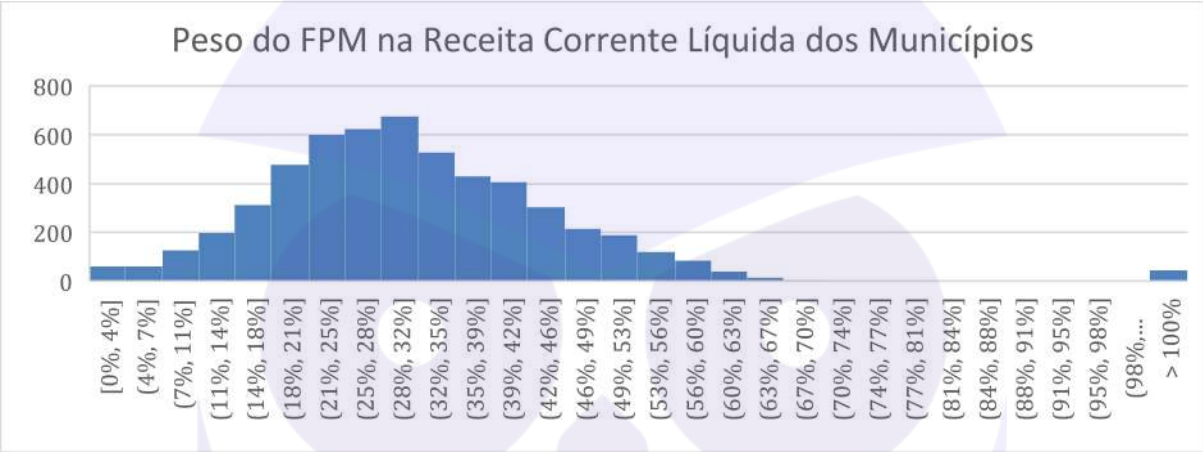
Verificação da Situação Municipal (Transferências)	Faixas Populacionais	Quantidade Potencial de Municípios Alcançados ²²	Limite Máximo de Secretarias	Limite Subsídio de Prefeitos, Vices e Secretários
Dependentes	Até 10.000	2469 – 44,33%	5	30% do subsídio do Governador
Dependentes	De 10.001 a 50.000	2419 – 43,43%	6	40% do subsídio do Governador
Dependentes	De 50.001 a 100.000	344 – 6,17%	7	50% do subsídio do Governador
Dependentes	De 100.001 a 300.000	242 – 4,34%	8	60% do subsídio do Governador
Dependentes	De 300.001 a 500.000	48 – 0,86%	9	70% do subsídio do Governador
Dependentes	Acima de 500.000	47 – 0,84%	10	80% do subsídio do Governador
Não Dependentes	Todas as faixas	5569	Sem Limite	Subsídio dos Ministros do STF

Fonte: elaboração equipe técnica

Desse modo, o que a Reforma Administrativa propõe é inserir a estrutura administrativa municipal e os subsídios dos prefeitos dentro de um contexto básico fiscal: o município consegue obter recursos por conta própria ou é dependente de repasses da União? Caso o município seja dependente de recursos, sua estrutura administrativa e o subsídio do prefeito devem ficar submetidos a regramentos constitucionais.

²² Fonte: IBGE. Estimativas publicadas em 28/8/2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em: 7 set. 2025.

Para verificar a composição dessa dependência de recursos do ponto de vista da receita, foram analisados os dados fornecidos pelos municípios em seus relatórios de execução orçamentária. Utilizando os dados de sua Receita Corrente Líquida (RCL) e dos repasses recebidos do Fundo de Participação dos Municípios, foi encontrada a seguinte distribuição.



Fonte: elaboração equipe técnica. Dados fornecidos em 2024 obtidos no Siconfi e no Tesouro Transparente

Verifica-se que a mediana se encontra a partir de 30%, ou seja, metade dos municípios brasileiros compõem mais de 30% dos recursos do FPM em sua RCL. Essa constatação é relevante, porém não suficiente para averiguar o verdadeiro grau de dependência desse tipo de recurso. Isso ocorre, pois, a RCL dos municípios, por definição legal na Lei de Responsabilidade Fiscal, comporta algumas transferências obrigatórias²³ tanto da União quanto dos estados: parcelas do IPI (Lei Complementar nº 61/1989), cotas-parte do ICMS, IPVA, ITR, bem como do próprio FPM. Reduzindo tais valores da RCL, é possível encontrar um valor mais próximo do que seria uma receita própria do município e assim avaliar o peso do FPM.

Peso do FPM na Receita Própria*

% FPM	Municípios
Acima de 200%	724
Entre 150% e 200%	373
Entre 100% e 150%	727

²³ Por transferências obrigatórias entende-se a obrigação legal ou constitucional do ente (União ou estados) repassar uma determinada parcela dos recursos aos municípios.

Entre 90% e 100%	261
Entre 80% e 90%	312
Entre 70% e 80%	363
Entre 60% e 70%	425
Entre 50% e 60%	554
Entre 40% e 50%	540
Abaixo de 40%	1218
Fonte: elaboração equipe técnica. Dados fornecidos em 2024 obtidos no Siconfi e no Tesouro Transparente *Entendida como a RCL deduzidas as cotapartes por determinação constitucional	

Estabelecendo como entendimento de que dependência do FPM seria a predominância desses recursos em mais de 50% da receita própria do município, foram encontradas mais de 3700 cidades com dependência dos recursos desse fundo, enquanto 1758 municípios possuem maior autonomia. Fica evidente o número significativo de municípios que dependem dessa fonte de recurso para sobreviver.

O que a Reforma Administrativa propõe é incentivar os municípios a se esforçarem em suas arrecadações próprias e ajustarem seus custeios com a administração pública. O Tribunal de Contas da União, que já atua na verificação dos coeficientes do FPM, calculará e comunicará aos municípios se eles estão dependentes ou não.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Número de secretarias aumenta nas maiores capitais do País - Estadão](#)

[Prefeitos de cidades pequenas turbinam próprios salários e ganham até R\\$ 25 mil – Folha de São Paulo](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Crescimento desenfreado de municípios:** Aumento significativo de municípios nas últimas décadas, mesmo sem uma avaliação de sua sustentabilidade fiscal
- **Nenhum arcabouço fiscal básico a nível municipal:** Nenhuma regra para a organização municipal
- **Remunerações distantes da realidade local:** Salário dos prefeitos somente considera regra constitucional

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Não há regra limitando o número de secretarias que o Poder Executivo municipal pode ter. Além disso, a definição de quanto o prefeito deve ganhar está limitada somente à regra do teto constitucional, ou seja, está sob escrutínio político em cada município.	Regra Geral da Organização Administrativa Municipal: se o Município estiver com baixa arrecadação própria ou for dependente de verbas da União para seu custeio, sua organização administrativa estará sujeita a regras constitucionais, dependendo do tamanho do município. Regra Geral do Subsídio do Prefeito: da mesma forma, ocorrerá uma limitação de quanto um prefeito poderá receber, se seu município estiver dependente de recursos. Seu subsídio será um percentual de quanto o governador de seu estado ganha e dependerá da população do município.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
O município de 70 mil habitantes, com uma baixa arrecadação de ISS e IPTU, é fortemente dependente	Pela regra proposta deverá ser a receita corrente líquida (no exemplo seria R\$ 100 milhões)

de transferências da União e do seu estado: com receitas correntes totais de R\$ 100 milhões, 20 são de receita tributária (oriunda principalmente da arrecadação de ISS e IPTU), mas o restante é de transferências, sendo que a transferência do FPM é de R\$ 50 milhões. Atualmente, os custos de sua administração estão situados em R\$ 40 milhões. Atualmente, o município possui 20 secretarias municipais e o subsídio do Prefeito está fixado em R\$ 25 mil. Não há nenhuma regra limitando o número de secretarias e o subsídio do prefeito precisa somente respeitar a regra do teto constitucional.	deduzida as transferências (no caso do FPM e outras transferências, R\$ 80 milhões), o que gera uma “receita própria” de R\$ 20 milhões. Além disso, é comparada essa receita própria com o custeio da máquina pública (R\$ 40 milhões). Fica evidente que o custeio supera a receita própria, o que evidencia uma dependência do município de transferências do estado e da União para manter a máquina pública. O mesmo município, apresenta uma dependência clara de recursos de transferências, como o FPM, somente poderá ter 9 secretarias. Além disso, o subsídio do prefeito terá como referência o subsídio do governador. Supondo que o governador receba R\$ 30 mil, o prefeito deste município somente poderá receber R\$ 15 mil.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 29.

III-A - excetuadas as capitais, nos Municípios em que, na média dos 4 (quatro) exercícios financeiros imediatamente anteriores ao segundo ano do mandato de cada Prefeito, caso as despesas para custeio de sua administração superarem a respectiva receita corrente líquida, deduzidas as transferências obrigatórias e voluntárias, observar-se-ão, para a organização administrativa do Poder Executivo municipal no mandato do próximo Prefeito, os seguintes limites máximos:

- a) 5 (cinco) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios de até 10.000 (dez mil) habitantes;
 - b) 6 (seis) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios de 10.001 (dez mil e um) a 50.000 (cinquenta mil) habitantes;
 - c) 7 (sete) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios de 50.001 (cinquenta mil e um) a 100.000 (cem mil) habitantes;
 - d) 8 (oito) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios de 100.001 (cem mil e um) a 300.000 (trezentos mil) habitantes;
 - e) 9 (nove) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios de 300.001 (trezentos mil e um) a 500.000 (quinhentos mil) habitantes;
 - f) 10 (dez) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes.
-

V - os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o disposto nos arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, desta Constituição e, nos casos dos Municípios alcançados pelo inciso III-A do caput deste artigo, os seguintes limites máximos:

- a) nos Municípios de até 10.000 (dez mil) habitantes, 30% (trinta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado;
- b) nos Municípios de 10.001 (dez mil e um) a 50.000 (cinquenta mil) habitantes, 40% (quarenta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado;
- c) nos Municípios de 50.001 (cinquenta mil e um) a 100.000 (cem mil) habitantes, 50% (cinquenta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado;
- d) nos Municípios de 100.001 (cem mil e um) a 300.000 (trezentos mil) habitantes, 60% (sessenta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado;

e) nos Municípios de 300.001 (trezentos mil e um) a 500.000 (quinhentos mil) habitantes, 70% (setenta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado;

f) nos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, 80% (oitenta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado.

Art. 8º O § 2º-A do art. 27 e o inciso VI-A do art. 29 da Constituição Federal terão eficácia a partir da legislatura subsequente à data da entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

14. PADRONIZAÇÃO DAS VERBAS DE GABINETE

a. Diagnóstico do Problema

As verbas de gabinete são recursos públicos destinados a custear o exercício do mandato parlamentar, cobrindo despesas como contratação de assessores, manutenção de escritórios, viagens, combustível, material de consumo e serviços de consultoria. A ideia central é oferecer estrutura mínima para que deputados estaduais e vereadores possam desempenhar suas funções legislativas e manter contato com a população. Apesar dessa finalidade legítima, essas verbas têm sido alvo de críticas constantes, sobretudo em razão da percepção de privilégios, da heterogeneidade dos valores entre casas legislativas e da dificuldade de acompanhamento pela sociedade.

Um dos principais problemas é o montante elevado e desigual das verbas de gabinete. Não há padronização nacional: cada Assembleia Legislativa e Câmara Municipal define suas próprias regras. Em São Paulo, por exemplo, cada deputado estadual tem acesso a mais de R\$ 30 mil mensais para custear despesas indenizatórias, valor que se soma ao salário e a outras cotas. Em capitais como Belo Horizonte e Porto Alegre, vereadores chegam a dispor de R\$ 15 a 20 mil mensais para manutenção de seus gabinetes. A situação se agrava em municípios pequenos, onde as câmaras municipais consomem fatias desproporcionais da receita local — em alguns casos, mais de 10% da arrecadação, pressionando orçamentos já limitados.

A falta de transparência e controle social é outro ponto crítico. Embora os portais de transparência disponibilizem informações sobre os gastos, muitas vezes elas são agrupadas em categorias genéricas como “divulgação do mandato” ou “consultoria técnica”. Essa prática dificulta a avaliação da pertinência das despesas e abre brechas para que gastos sejam aprovados sem a devida clareza. Além disso, a comprovação das despesas costuma ser precária, permitindo reembolsos de notas fiscais de difícil verificação.

Existe também o risco do uso político-pessoal dessas verbas. Como grande parte dos recursos é destinada à contratação de assessores, há recorrentes denúncias de criação de cabides de emprego, com nomeações de aliados sem atuação efetiva. Outra distorção recorrente é o custeio de ações de autopromoção, viagens que não têm relação direta com a atividade legislativa e até despesas que se confundem com gastos pessoais dos parlamentares.

Esse cenário traz consequências importantes. A primeira delas é a desconfiança da sociedade, que enxerga as verbas de gabinete como um privilégio incompatível com a realidade fiscal do país. Além disso, há uma desigualdade federativa: em estados e municípios com menor capacidade arrecadatória, o peso relativo dessas despesas é muito maior, limitando recursos para áreas essenciais como saúde e educação. Por fim, órgãos de controle como Tribunais de Contas apontam que o alto custo das estruturas parlamentares não se converte, necessariamente, em maior produtividade legislativa ou qualidade da representação política.

Por isso, a Reforma Administrativa terá como foco a padronização dos gastos administrativos nos Legislativos locais, alinhando com padrões estabelecidos a nível federal. As despesas com verbas de gabinete seguirão proporções compatíveis da mesma forma que os subsídios dos deputados estaduais e vereadores já seguem.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Vereadores de João Pessoa dobram verba indenizatória, com custo de R\\$ 4,8 milhões por ano – Jornal da Paraíba](#)

[CMM vai oficializar ‘farra’ com dinheiro público para despesas com assessores de vereadores – Amazonas atual](#)

[Câmara de Maceió aprova verba de gabinete de R\\$ 120 mil para vereadores – Jornal extra](#)

[Vereadores de Dourados aprovam ‘combo’ que aumenta verbas de gabinetes e diárias - midiamax](#)

[Vereadores têm aumento na verba de gabinete - tribunahoje](#)

c. Principais Causas Encontradas

- Ausência de padronização nacional: cada Assembleia Legislativa e Câmara Municipal define regras próprias, gerando distorções nos valores e critérios de uso.
- Excesso de autonomia orçamentária: os legislativos locais contam com percentuais fixos de repasse (CF/88), o que incentiva gastos próximos ao limite, mesmo em cidades pequenas.

- Baixa correlação entre gasto e desempenho: altos custos com estrutura parlamentar não se refletem em maior produtividade legislativa ou qualidade da representação.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Na atualidade, o subsídio dos Vereadores já é delimitado no próprio texto constitucional (inciso VI do art. 29), correspondendo a um percentual do subsídio dos Deputados Estaduais do respectivo estado (este é, no máximo, de 75% do valor do subsídio dos Deputados Federais). Porém, não existem limites para as denominadas verbas de gabinete e de custeio de atividade parlamentar, o que estimula a proliferação de cargos comissionados e a realização de despesas desnecessárias (o problema também existe nos Estados e no Distrito Federal e será enfrentado na reforma).	Padronização Nacional das verbas de gabinete: a medida proposta estabelece balizas claras para verbas de gabinete e para as despesas de custeio de atividade parlamentar dos Vereadores, as quais não poderão exceder o limite mensal individual vigente na respectiva Assembleia Legislativa e deverão observar a mesma proporção já estabelecida para o cálculo do subsídio (p. ex. em um Município com até 10.000 habitantes, as verbas de gabinete e as despesas de custeio de atividade parlamentar de Vereadores corresponderão a 20% das mesmas despesas dos Deputados Estaduais).

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Hoje, um Deputado Estadual ganha no máximo 75% do salário de um Deputado Federal, sem um padrão para a verba de gabinete.	Agora, um Deputado Estadual terá como padrão o gasto de, no máximo, 75% da verba de gabinete de um Deputado Federal, incluindo cota parlamentar e salário dos assessores.

João é deputado estadual do estado A. Como o salário de um deputado federal é de R\$ 46 mil, João ganha um salário de R\$ 34,5 mil.

Marcelo é vereador do município B (que possui 200 mil habitantes), do mesmo estado de João. Pela regra constitucional atual²⁴, ele ganha um salário de R\$ 17,25 mil.

O valor da verba de gabinete dos deputados federais é de R\$ 133 mil. Mas como não há regra específica para os entes locais, foi definida em lei estadual que as verbas de gabinete de João serão de R\$ 150 mil. Para Marcelo, bastou uma portaria indicando que ele terá verbas de R\$ 90 mil.

Assim, os salários de João e Marcelo serão mantidos como estão atualmente. Mas João só poderá gastar de verba de gabinete 75% de R\$ 133 mil, ou seja, terá disponível R\$ 99,7 mil. Já Marcelo, pelas novas regras, poderá gastar metade do valor que foi definido para João, ou seja, terá disponível somente R\$ 49,8 mil de verbas.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 27.

§ 2º-A As despesas dos Deputados Estaduais relativas ao custeio individual do exercício da atividade parlamentar e às remunerações e demais gastos com cargos em comissão dos gabinetes parlamentares:

²⁴ VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

I - não poderão exceder, em conjunto, a setenta e cinco por cento do limite global mensal vigente na Câmara dos Deputados para despesas equivalentes, vedada a exclusão de quaisquer rubricas ou vantagens do cômputo desse limite;

II - deverão ser divulgadas em transparência ativa e dados abertos, individualizadas por parlamentar, no portal da transparência da respectiva Assembleia Legislativa.

Art. 29

VI-A - as despesas dos Vereadores relacionadas ao custeio individual do exercício da atividade parlamentar e às remunerações e outros gastos com cargos em comissão dos gabinetes parlamentares:

I - não poderão exceder, em conjunto, o limite mensal individual vigente na respectiva Assembleia Legislativa para despesas equivalentes, observada a mesma proporção estabelecida no inciso VI deste artigo para o cálculo dos subsídios dos Vereadores, vedada **a** exclusão de quaisquer **rubricas ou vantagens** do cômputo desse limite;

II - deverão ser divulgadas em transparência ativa e dados abertos, individualizadas por parlamentar, no portal da transparência da respectiva Câmara de Vereadores.

Art. 6º O § 2º-A do art. 27 e o inciso VI-A do art. 29 da Constituição Federal terão eficácia a partir da legislatura subsequente à aprovação desta Emenda Constitucional.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto



15. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DE MEDIDAS JUDICIAIS

a. Diagnóstico do Problema

Um desafio que muitos entes sofrem no seu dia a dia é incorporar decisões judiciais no seu orçamento de forma imediata. Mesmo com instrumentos prevendo os possíveis riscos, muitas vezes os valores fogem dos previstos e podem impactar significativamente as contas públicas.

A judicialização da saúde é hoje um dos maiores vetores de impacto orçamentário. Estudos do IPEA²⁵ mostram que os medicamentos adquiridos por força de decisões judiciais já consomem cerca de 33% de todo o gasto estadual com fármacos, enquanto nos municípios essa fatia chega a 8,4% da assistência farmacêutica.

Além disso, havia em 2023 mais de 520 mil processos relacionados ao direito à saúde em tramitação no país, grande parte exigindo fornecimento de medicamentos, terapias e cirurgias. Isso pressiona a execução orçamentária, pois desloca recursos originalmente planejados para cumprir ordens judiciais, muitas vezes de alto custo e imediata execução.

Um estudo recente no Paraná²⁶ confirma esse padrão: mais de 60% das ações foram favoráveis aos autores, com valores unitários que variaram de apenas R\$ 21,78 até R\$ 474 mil, revelando forte dispersão e elevado risco de imprevisibilidade para os gestores.

No campo das despesas obrigatórias, os precatórios representam outro impacto expressivo. A Emenda Constitucional 114/2021 instituiu um regime transitório que limitou o pagamento de precatórios federais até 2026, impondo um teto e permitindo que esse passivo fosse “espalhado” no tempo. Esse arranjo, analisado em nota técnica²⁷ das consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, teve como efeito imediato a redução de espaço fiscal para políticas discricionárias, já que parte relevante das dotações acaba sendo comprometida com sentenças judiciais.

²⁵ <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15830-judicializacao-corresponde-a-quase-33-dos-gastos-em-medicamentos-de-estados-brasileiros>

²⁶ <https://reedrevista.org/reed/article/view/883>

²⁷ https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/ploa-2025_notatecnicaconjunta.pdf

Do ponto de vista da gestão fiscal, o Manual de Demonstrativos Fiscais determina que riscos e obrigações judiciais sejam mapeados e divulgados no Anexo de Riscos Fiscais. No entanto, estudos²⁸ apontam que esse anexo ainda é subutilizado: faltam metodologias padronizadas e a mensuração de passivos contingentes é incompleta, o que resulta em subavaliação dos impactos judiciais sobre as contas públicas. Essa lacuna aumenta a dificuldade de prever pressões orçamentárias, enfraquecendo a transparência e o controle social.

O que a Reforma Administrativa propõe é incluir o Poder Judiciário no processo de ajustes orçamentários, ao calcular durante a sua decisão o impacto fiscal da medida. Além de alertar o judiciário das consequências fiscais de sua decisão, a contínua utilização desse processo obrigatório poderá dar maior previsibilidade a padronização dos custos, o que garante maior estabilidade nas contas públicas do ente.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Decisão do STJ pode ampliar impacto de gastos com servidores - Metrópoles](#)

[Decisão do STF para driblar arcabouço surte efeito contrário e reduz limite de gasto – Folha de São Paulo](#)

[Prefeitura de Uru decreta calamidade pública financeira após bloqueio judicial de R\\$ 2 milhões – g1](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Fragmentação e diversidade de interpretações jurídicas sem a necessidade de considerar o campo fiscal:** qualquer juiz pode tomar uma decisão avaliando o caso concreto, sem apresentar uma quantificação desse custo aos cofres públicos
- **Decisões judiciais de cumprimento imediato:** Sentenças de “dar, fazer ou pagar” exigem que o gestor execute ordens sem a devida programação orçamentária. Isso leva à necessidade de reprogramações, cancelamentos de empenhos e bloqueios

judiciais de verbas, gerando ineficiência e risco de descumprimento de metas fiscais.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Não há obrigatoriedade do juiz considerar os impactos fiscais de suas decisões. Ele também não é obrigado a calcular o impacto orçamentário que determinada decisão gerará aos cofres públicos.	Consideração do contexto fiscal na decisão judicial: determina que as decisões judiciais que estenderem políticas públicas de grande porte para novos beneficiários considerem os impactos orçamentários. Padronização de valores em decisões judiciais: Estabelece na Constituição limites com base em parâmetros e conceitos consagrados na legislação, na doutrina e na jurisprudência.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Determinada política pública estabelece um benefício restrito e estratégico a certo setor. No início do ano, o Poder Judiciário, provocado, expande esse benefício para outros setores, mesmo quando a regra era claramente para aquele primeiro.	Ao elaborar sua decisão, o juiz é obrigado a considerar o impacto orçamentário dessa medida na decisão, o que no limite pode até inviabilizar a política referida. Caso ele ainda queira seguir com a decisão de estender o benefício, a quantificação do impacto orçamentário já estará previamente determinada.

Assim, o Poder Executivo, com seu orçamento já aprovado, deverá calcular e adequar essa nova despesa, o que implicará a redução de outras despesas já aprovadas.	

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 93

IX-B - a decisão judicial que estender política pública ou benefício fiscal a pessoa, entidade ou grupo social não contemplados na previsão expressa da respectiva legislação de regência necessariamente considerará o impacto orçamentário da medida.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

Eixo 2: Transformação Digital

Estado Digital: Inovação que Melhora a Vida do Cidadão. O Brasil precisa de mais GOV.BRs e mais PIXs. A modernização do Estado passa, necessariamente, pela transformação na forma como a administração pública lida com o universo digital. Fato é que, apesar dos avanços recentes, o Brasil ainda ocupa a 50ª posição no Índice de Governo Digital da ONU (2024). Ou seja, ainda há muito a avançar, especialmente na integração de serviços e no acesso em regiões mais remotas.

O segundo eixo da Reforma Administrativa propõe, justamente, medidas para mudar esse cenário. O Plano Nacional de Governo Digital e a Estratégia Nacional de Governo Digital trazem as diretrizes para todos os entes federativos na adoção de soluções tecnológicas. As medidas incluem interoperabilidade entre sistemas, identidade digital única, ato digital rastreável, plataformas unificadas, segurança cibernética, transparência de dados e integração entre canais físicos e digitais. Conjunto de ações com eficiência e economia comprovadas em países como a Estônia, que economizou 2% do PIB com a digitalização.

Este eixo também incentiva a inovação por meio da criação de ambientes de experimentação e uso de inteligência artificial em contextos controlados. Além disso, a Reforma garante segurança jurídica aos servidores, limitando a responsabilização a casos de dolo ou erro grosseiro - isso porque, para desenvolver soluções inovadoras como o próprio PIX são necessárias muitas tentativas e erros, com mais erros que acertos. As mentes criativas precisam de segurança para ousar!

Outro avanço neste eixo é a consolidação do Gov.br como porta de entrada única para serviços públicos e a adoção de um sistema unificado de processo eletrônico, com redução de custos e mais acessibilidade. A ideia aqui é que a identidade digital única se consolide como a base para que cada cidadão acesse, ao longo da vida, serviços públicos com menos burocracia e mais eficiência.

Com serviços digitalizados, os usuários poderão avaliar diretamente a qualidade do atendimento. E essas avaliações vão alimentar os Acordos de Resultados, fechando o ciclo de planejamento, execução, monitoramento e melhoria contínua com participação da sociedade.

Este capítulo propõe um novo modelo de gestão pública: digital, inovador, mais próximo do cidadão, eficiente no uso dos recursos e transparente na entrega de valor à população.

Áreas abrangidas pelo eixo 2:

Área V – Planejamento Digital

Área VI – Gestão Digital

Área VII – Modernização Digital do Agente Público e do Cidadão



Eixo 2: Transformação Digital

Área V – Planejamento Digital

Pontos abrangidos por essa área:

- 1. PLANO NACIONAL DE GOVERNO DIGITAL**
- 2. ESTRATÉGIA NACIONAL DE GOVERNO DIGITAL**

16. PLANO NACIONAL DE GOVERNO DIGITAL

a. Diagnóstico do Problema

O Brasil figura entre os países com avanço significativo em governo digital, mas permanece na 50ª posição do Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico da ONU (2024). A integração das iniciativas GovTech ainda é insuficiente, os programas de inovação aberta e de compras públicas ainda possuem grande potencial de melhoria e há diversas possibilidades de atuação em relação às regulações sobre como a iniciativa privada pode trabalhar nos desafios da agenda pública que são de interesse comum.

Isso revela que, embora haja iniciativas bem-sucedidas, como a Plataforma Gov.br, ainda predomina a fragmentação de sistemas e a ausência de integração tecnológica entre os órgãos e entidades públicas. A promoção de soluções escaláveis e o estímulo à economia de inovação e de dados apontam o caminho para o país avançar neste tema.

A experiência internacional demonstra que essa integração tecnológica tem impacto direto na eficiência e na confiança do cidadão. A Estônia, ao adotar identificação única e interoperabilidade completa, estima economizar o equivalente a 2% do PIB anualmente em custos administrativos. O Reino Unido, com a unificação de mais de 1.700 serviços no GOV.UK, reduziu redundâncias e aumentou a satisfação dos usuários dos serviços públicos. Caso seja possível emular essas experiências no Brasil, essa transformação permitirá redução de custos operacionais, maior transparência e ampliação do acesso a serviços públicos – especialmente para populações em áreas remotas ou com mobilidade reduzida.

Em termos de inclusão digital, uma fiscalização recente do TCU²⁹ avaliou 288 organizações federais e identificou falhas que dificultam o acesso de pessoas com deficiência a portais e soluções online. Entre os principais achados:

- 88% das organizações apresentaram nota abaixo de 5 (em uma escala de 0 a 10)
- 70% das organizações não realizam testes de acessibilidade antes de lançar novas soluções digitais

- 85% das organizações não monitoram a evolução da acessibilidade digital ao longo do tempo
- 68% das organizações não estabelecem requisitos de acessibilidade digital nas contratações públicas
- 40% das organizações não seguem qualquer norma técnica de acessibilidade digital
- 31% adotam as Diretrizes Internacionais de Acessibilidade para Conteúdo Web (WCAG)
- 43% declararam acessar o Modelo Brasileiro de Acessibilidade de Governo Eletrônico (eMAG)

O que a Reforma Administrativa irá provocar é elevar a inclusão digital ao patamar de direito fundamental e institucionalizar a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital como deveres constitucionais. A transformação digital abre caminho para economias significativas a partir da redução dos custos com processos manuais e da própria redução no tempo gasto pelas pessoas para resolver suas solicitações. Além disso, também promove diminuição nos erros e aumento na transparência.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Serviços digitais do setor público apresentam limitações severas de acessibilidade - TCU](#)

[Como a Estônia se tornou um país com serviços quase 100% digitais e as lições para o Brasil – Isto É Dinheiro](#)

[Transformação digital no SUS avança com parceria entre governo e setor tecnológico – Monitor Mercantil](#)

[A nova agenda global para GovTech e infraestrutura digital pública - Exame](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Falta de estratégias claras no setor público:** apenas 11 estados brasileiros³⁰ têm estratégias de governo digital em vigor, e quase 72% das prefeituras não possuem planos estratégicos de TI formalizados. Um planejamento estratégico integrado é fundamental para superar

³⁰ Fontes: <https://abep-tic.org.br/indice-abep-2024/>

desafios como ausência de normas, de orçamento planejado, de equipes de captação de recursos e de coordenação entre estados e municípios.

- **Múltiplos sistemas em cada ente:** Existe uma fragmentação quando se trata do acesso aos sistemas digitais em diferentes níveis de governo. No âmbito federal, já são mais de 160 milhões de contas GOV.BR, enquanto quase metade das prefeituras adotam sistemas separados de autenticação para acesso aos serviços municipais.
- **Dados e Logins desassociados nacionalmente:** Com relação aos estados, apenas nove atendem aos critérios de gestão de identidade digital integrada. A adoção de um login único é chave para melhorar a experiência do cidadão com os serviços públicos digitais. Para isso, é necessário harmonizar dados e acessos entre todos os entes federativos.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Não há a obrigatoriedade de estruturar ações de governo digital. Embora haja iniciativas bem-sucedidas, como a Plataforma Gov.br, ainda predomina a fragmentação de sistemas e a ausência de integração tecnológica entre os órgãos e entidades públicas.	Obrigatoriedade de um Plano Nacional de Governo Digital: com validade de 10 anos, alcançará toda a administração pública brasileira e definirá as bases para a transformação digital dos serviços públicos. Integração Nacional: todos os entes federativos passam a ter obrigação de garantir a interoperabilidade de dados e sistemas; de manter identificação única nacional segura; de assegurar rastreabilidade e registro digital de todos os atos administrativos; de integrar canais físicos e digitais de atendimento; e de adotar padrões

	de segurança cibernética e proteção de dados.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Um município quer oferecer serviços via plataforma digital aos seus cidadãos. O prefeito, durante a campanha, sempre reclamava da situação das árvores afetando o trânsito na cidade. Por isso, foi feita uma licitação para implementar um sistema de atendimento digital, focado principalmente em serviço de poda de árvores. Outros tipos de atendimento ainda ficaram pendentes para futuras implementações. Além disso, devido a falhas de especificação, algumas informações para preenchimento não ficavam disponíveis, o que reduzia a capacidade de atendimento pelo serviço digital.	O governo federal deverá lançar um plano estratégico de governo digital, em que especificará, entre outros assuntos, como serão os sistemas de atendimento digital. O município que quer oferecer os serviços por plataforma digital deverá agora seguir as diretrizes do plano nacional. Assim, se ele implementar um sistema de serviços na sua cidade, ele estará alinhado a padrões mínimos de segurança e padrões de atendimento virtual.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

“Art. 219-C. Lei estabelecerá o Plano Nacional de Governo Digital, de duração decenal, para articular as administrações públicas direta e

indireta de todos os Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e orientar a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital, com a definição de diretrizes, objetivos e metas que, por meio de projetos e ações integradas, conduzam:

I - ao domínio de tecnologias digitais e de inteligência artificial;

II - ao exercício soberano da governança de seu ambiente digital;

III - à segurança cibernética, privacidade e proteção de dados;

IV - à manutenção e oferta de infraestrutura digital e de armazenamento e processamento de dados no país;

V - à inclusão, capacitação e educação dos cidadãos para o uso das tecnologias digitais;

VI - à promoção de valores sociais, culturais, regionais e locais na pesquisa, desenvolvimento e inovação de soluções digitais;

VII - ao desenvolvimento de tecnologias digitais para a universalização e o acesso aos serviços públicos.”

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

17. ESTRATÉGIA NACIONAL DE GOVERNO DIGITAL

a. Diagnóstico do Problema

Atualmente a Lei nº 14.129/2021 criou a Estratégia Nacional de Governo Digital (ENGD) ao dispor sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública por meio da transformação digital. Com foco na Administração Pública Federal, as referências feitas nesta Lei, direta ou indiretamente, a Estados, Municípios e ao Distrito Federal são cabíveis somente na hipótese desses entes publicarem atos normativos próprios.

Desta forma, como a ENG D não impõe obrigações (apenas se apresenta como um documento nacional que orienta os entes federativos no desenvolvimento ou revisão de suas próprias estratégias de transformação digital), a integração das iniciativas GovTech ainda é insuficiente, os programas de inovação aberta e de compras públicas ainda podem avançar, e as regulações sobre como a iniciativa privada pode trabalhar nos desafios da agenda pública que são de interesse comum ainda podem melhorar.

Segundo um levantamento realizado pelo BID³¹, 42,8% dos usuários de serviços públicos afirmam ter acessado ao menos um serviço digital ao longo do último ano. Esse percentual, contudo, varia de forma significativa entre os segmentos populacionais.

Quase todos os municípios do país contam com portais de transparência, mas somente 37% promovem consultas públicas online³², 15% possuem fóruns ou comunidades de discussão pela internet e 25% utilizam votação online. Esse cenário traz uma oportunidade para explorar tecnologias e metodologias para maior participação da sociedade e desenvolver parcerias para ações educacionais, engajamento e para uma escuta ativa dos cidadãos de forma estruturada.

Em um país com mais de 5 mil cidades e uma estrutura federativa que atribui às prefeituras a responsabilidade pela maioria dos serviços essenciais, essa transformação precisa ser uma missão compartilhada. Isso porque melhorar apenas os serviços federais não é suficiente para ampliar a satisfação dos cidadãos com o serviço público. Além disso, as economias

³¹ <https://publications.iadb.org/pt/publications/portuguese/viewer/Equidade-e-servicos-digitais-um-retrato-do-Brasil.pdf>

³² <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=29466&t=resultados>

geradas pela digitalização requerem colaboração e compartilhamento de soluções para otimizar recursos e potencializar a transformação em escala.

O compartilhamento de dados é central para a modernização da administração pública, além de constituir um alicerce para o fomento da economia digital de dados, setor com grande potencial de impacto no desenvolvimento econômico e social. No entanto, o uso e a disponibilidade de dados abertos ainda são limitados nos diferentes níveis de governo. Instituir uma governança sólida e estratégias normativas para dados, além de plataformas comuns de interoperabilidade pode ser o impulso para mais inovação, com a participação também das empresas e da sociedade.

b. Menções na Mídia do Assunto

[150 vezes maior que o PIX: entenda a plataforma que a Receita Federal prepara para a reforma tributária – g1](#)

["O momento de transformação digital de estados e municípios é agora", diz especialista – Correio Braziliense](#)

[Novo RG vai melhorar qualidade do gasto público e PIB, diz secretário de governo digital à CNN](#)

c. Principais Causas Encontradas

Ausência de uma cultura de GovTech e capacitação na área: desenvolver políticas de capacitação será importante para fazer frente ao número insuficiente de profissionais qualificados em tecnologias como Big Data e IA nos órgãos públicos e à necessidade de adaptação às novas capacidades técnicas e funções do gestor público. A cooperação entre estados e municípios também será vital para compartilhar recursos, fomentar a cultura digital e a experimentação/adoção de novas tecnologias, especialmente em cidades menores.

Prestação de serviços digitais e experiência do usuário: há espaço para aumentar a integração e a diversidade de canais de atendimento e melhorar as avaliações da satisfação dos cidadãos com os serviços prestados no âmbito nacional.

Identidade digital fragmentada: existe uma fragmentação quando se trata do acesso aos sistemas digitais em diferentes níveis de governo. No âmbito

federal, já são mais de 160 milhões de contas GOV.BR, enquanto quase metade das prefeituras³³ adotam sistemas separados de autenticação para acesso aos serviços municipais. Com relação aos estados, apenas nove atendem aos critérios de gestão de identidade digital integrada.

Fragilidades na segurança cibernética e privacidade de dados– Cerca de 68% dos municípios carecem de planos formais de segurança da informação e 64% não têm responsáveis pela Lei Geral de Proteção de Dados, o que enfraquece a governança em segurança, proteção de sistemas e processos de *backup*.

Pouca infraestrutura e arquitetura tecnológica – Para que toda pessoa que queira utilizar os serviços públicos digitais tenha as condições para isso, são necessários investimentos em infraestrutura tecnológica, maior conectividade e inclusão digital. A formação de consórcios regionais com finalidade estratégica pode ampliar a capacidade de investimentos, promovendo sinergias e reduzindo desigualdades no acesso a tecnologias e serviços digitais.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Existe uma fragmentação quando se trata do acesso aos sistemas digitais em diferentes níveis de governo. No âmbito federal, já são mais de 160 milhões de contas GOV.BR, enquanto quase metade das prefeituras adotam sistemas separados de autenticação para acesso aos serviços municipais.	Institucionaliza Nacional do Governo Digital: Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital como deveres constitucionais. Assim, todos os entes passam a ter a obrigação de planejar, implementar e manter uma Estratégia Nacional de Governo Digital e a Política Nacional de Dados para o Setor Público, aplicáveis a qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

³³ <https://cetic.br/pt/pesquisa/governo-eletronico/microdados/>

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
O município A dispõe todos os seus serviços usando o Gov.br, garantindo que o usuário possa se logar com os dados já cadastrados no governo federal e pedir serviços municipais. Já o município B dispõe de um sistema local de acesso, sem cadastrar todas as informações, para solicitar pedidos. Muitas vezes os pedidos se perdem e as solicitações não são efetivadas. Enquanto isso, o município C não possui qualquer solução digital, devendo a pessoa ir até a repartição pública para resolver seus problemas. Ao mesmo tempo, cada município tem o seu próprio tipo de processo administrativo eletrônico, sem nenhuma padronização ou alinhamento a algum padrão de segurança.	A estratégia nacional, elaborada com base no Plano Nacional de Governo Digital, definirá projetos e ações estratégicas. Dessas ações, haverá o desenvolvimento de infraestrutura pública digital, com interoperabilidade de dados, sistemas e plataformas. Com isso, os três municípios deverão seguir os requisitos de infraestrutura estabelecidos. Além disso, haverá uma consolidação de solução pública de plataforma digital, de processo administrativo eletrônico e para integração dos canais físicos e digitais de prestação de serviços públicos. Assim, da mesma forma que o município A implementou o login por meio de dados nacionais, ocorrerá o mesmo para os demais municípios. Outra ação estratégica será a implementação de políticas de segurança cibernética e de proteção de dados. Com isso, os três municípios deverão atender aos padrões de segurança estabelecidos nacionalmente.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

“Art. 21.....

.....

XXVII - planejar, implementar e manter a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Política Nacional de Dados para o Setor Público, aplicáveis a qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

Eixo 2: Transformação Digital

Área VI – Gestão Digital

Pontos abrangidos por essa área:

3. PLATAFORMA GOV.BR

4. PROCESSO ELETRÔNICO

5. ATO DIGITAL

18. PLATAFORMA GOV.BR

19. PROCESSO ELETRÔNICO

20. ATO DIGITAL

a. Diagnóstico do Problema

O Brasil avançou na digitalização do setor público, mas ainda enfrenta fragmentação tecnológica, assimetria federativa, baixa interoperabilidade entre sistemas e lacunas de governança e capacitação. Esses problemas reduzem a qualidade, a velocidade e a confiabilidade dos serviços.

A Estratégia Federal de Governo Digital e a Lei do Governo Digital (Lei 14.129/2021) determinam a existência de um portal único, interoperabilidade e dados abertos, mas a implementação é desigual entre órgãos e, sobretudo, entre entes subnacionais. Persistem falhas como legados não integrados, duplicidade de cadastros, múltiplas autenticações, baixa automação ponta a ponta de processos e uso heterogêneo de assinaturas eletrônicas. O Tribunal de Contas da União (TCU), em fiscalizações sobre transformação digital³⁴, já havia apontado a necessidade de coordenação e métricas para ampliar a oferta e a qualidade dos serviços digitais.

A Plataforma GOV.BR é hoje o principal ponto de acesso digital da população brasileira, reunindo identidade digital e milhares de serviços. Em 2025, o governo reportou 130 milhões de acessos únicos entre janeiro e setembro, mais de 3,5 bilhões de autenticações no ano e um total de 170 milhões de contas ativas³⁵. Atualmente, há mais de 12 mil serviços acessíveis (cerca de 4.600 federais e 8 mil estaduais e municipais), com 3.100 sistemas integrados à Conta GOV.BR e mais de 324 milhões de assinaturas eletrônicas acumuladas até agosto de 2025.

Apesar dos avanços, ainda existem desafios: a integração incompleta de serviços prioritários, a heterogeneidade da experiência do usuário entre órgãos, a baixa exploração de dados abertos e painéis de monitoramento para gestão ativa, os riscos de exclusão digital e a desigualdade federativa na adoção da identidade digital.

No campo do Processo Eletrônico, o Processo Eletrônico Nacional (PEN) e o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) são as principais ferramentas utilizadas, com ganhos de agilidade, produtividade e redução de custos. Em 2024, foi criado o Programa Nacional de Processo Eletrônico (ProPEN), com o objetivo de escalar a adoção desses sistemas em União, estados e

³⁴ <https://portal.tcu.gov.br/tecnologia-da-informacao/transformacao-digital>

³⁵ <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/mais-de-130-milhoes-de-brasileiros-ja-utilizaram-o-gov-br-em-2025>

municípios. O histórico regulatório inclui o Decreto 8.539/2015, que disciplinou o uso de meios eletrônicos, e o Decreto 12.102/2024, que consolidou competências e normas do processo eletrônico. Contudo, os gargalos permanecem: muitos órgãos operam apenas com digitalização de papel (sem redesenho de fluxos), há interoperabilidade limitada com outros sistemas administrativos, governança difusa sobre requisitos e versões, desigualdade de capacidades técnicas e fragilidade no monitoramento de indicadores de desempenho.

Em relação ao Ato Digital, a Lei 14.063/2020 definiu três níveis de assinatura eletrônica (simples, avançada e qualificada), adequados conforme o risco do ato. A MP 2.200-2/2001 instituiu a ICP-Brasil, garantindo validade jurídica a certificados digitais, e o Decreto 10.543/2020 regulamentou a assinatura eletrônica avançada. Hoje, a Assinatura GOV.BR já permite assinaturas avançadas por contas de nível prata ou ouro. Entretanto, persistem dificuldades: escolhas inadequadas do nível de assinatura (com exigências excessivas ou insuficientes), padrões frágeis de evidência e guarda, baixa integração da assinatura a fluxos automatizados, diversidade de soluções legadas sem governança central e falta de capacitação para gestores quanto à equivalência probatória de documentos digitais.

As causas transversais da deficiência tecnológica nos serviços públicos podem ser sintetizadas em três grandes blocos. O primeiro é a fragmentação e legado, com múltiplos sistemas não interoperáveis e ausência de padrões de integração “by design”, apesar das diretrizes da Lei do Governo Digital. O segundo é a capacidade desigual e fragilidade de governança, marcada por escassez de equipes técnicas, orçamentos limitados de TIC e falta de métricas de desempenho, como apontado pelo TCU. O terceiro é a assimetria federativa, uma vez que muitos municípios e alguns estados ainda carecem de meios técnicos e modelos padronizados para aderir à Rede GOV.BR e ao ProPEN, mesmo diante dos avanços recentes

b. Menções na Mídia do Assunto

[*Uso da assinatura digital Gov.br cresce 90% em 6 meses - CNN*](#)

[*Iniciativa do MGI em parceria com estados e municípios ultrapassa 52 milhões de processos digitais gerados – gov.br*](#)

[*Agenda Brasil Digital: seis atos para remodelar futuro digital do país - Jota*](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Falta de uma cultura orientada para a digitalização:** alguns serviços públicos ainda não são passíveis de protocolo, consulta e/ou acompanhamento por meios digitais
- **Preferência pelos métodos tradicionais de administração de processos no serviço público:** Em muitas instâncias públicas ainda predomina o uso do papel.
- **Preferência pelos métodos tradicionais de publicação e transparência de atos legais:** Assim como acontece com o fluxo de processos, alguns entes e instâncias ainda preferem manter suas publicações oficiais em meios não digitais.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
A plataforma Gov.br, apesar de muito exitosa, ainda não é acessada por toda a população quando se trata de protocolo, acesso e/ou acompanhamento de serviços públicos.	Solução Digital Única: O Gov.BR se tornará a solução pública para acesso aos serviços públicos digitais em todo o país. Do Oiapoque ao Chuí, os cidadãos vão acessar os serviços públicos digitais pelo Gov.BR
Em algumas instâncias, o modelo vigente para a administração de processos nas diversas administrações públicas ainda é o bom e velho papel.	Padronização nacional dos processos eletrônicos: Obrigatoriedade de que toda a administração pública faça uso da mesma solução de processo eletrônico, que deve ser disponibilizada em formato aberto e público.
De maneira similar, muitos atos administrativos, e até mesmo legislações, são publicados e mantidos apenas em meios tradicionais (arquivos de papel ou fotocopiados).	Ato digital obrigatório: aplicável em todas as instâncias da administração pública com o intuito de garantir a rastreabilidade e a total transparência para os atos administrativos. O Ato Digital garante que todas as medidas tomadas pela administração pública possam ser acessadas e questionadas, de

	maneira mais transparente, quando for o caso.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Giovana, repórter, quer entender como um juiz institui uma determinada verba indenizatória por ato administrativo. Para isso, ela tenta entrar no sistema específico do tribunal, que a obriga a se cadastrar, esperar a autorização e poder entrar. Quando finalmente acessa o sistema, descobre que o processo não estava digitalizado, ou seja, várias folhas estão em papel. Assim, ela vai ter que pesquisar e ler documento por documento para encontrar o que quer.	A Reforma vai evitar a proliferação de sistemas redundantes pelos órgãos e entidades públicas, o que dificulta o acesso do cidadão e encarece os custos. Além disso, Giovanna vai conseguir achar rapidamente, por meio de acesso via gov.br, aos processos e vai encontrar o ato que institui a verba indenizatória rapidamente, pois o documento estará digitalizado, fácil para o computador conseguir procurar por termos.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

“Art. 5º.....

.....

XXXIV -

b) a obtenção, inclusive por meios digitais, de certidões emitidas por repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

c) a primeira via da carteira de identidade nacional, a ser expedida em formato físico e digital, para possibilitar a identificação única dos cidadãos e o acesso aos serviços públicos digitais;

.....

LXXX - é assegurado, nos termos da lei, o direito à inclusão digital.

.....” (NR)

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a inclusão digital, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

“Art. 14.....

.....

III - iniciativa popular, inclusive por meio de identificação digital.

.....

§ 14. As consultas populares, distintas do plebiscito e do referendo, deverão ser realizadas por meios digitais, resguardada, quando indispensável, a participação presencial, na forma da lei.” (NR)

“Art.21.....

.....

XXVII - planejar, implementar e manter a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Política Nacional de Dados para o Setor Público, aplicáveis a qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (NR)

“Art. 22.

.....

XXXIV - normas gerais sobre governo digital, inovação, prestação digital de serviços públicos, transparência e dados abertos, controle e participação social, segurança cibernética e interoperabilidade de sistemas das administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

“Art. 23.

.....

XIII - promover a inclusão digital e o acesso dos cidadãos aos serviços públicos digitais.

.....” (NR)

“Art. 37. As administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerão aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da transparência, da eficiência, da digitalização, da motivação e da consensualidade e, também, às seguintes regras:

.....

§ 3º Lei nacional disciplinará as formas de participação, inclusive por meios digitais, do usuário nas administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, regulando especialmente:

.....

“SEÇÃO I-B

DO GOVERNO DIGITAL

Art. 38-B. As administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e dos Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão integrar a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital, a serem orientados pelo Plano Nacional de Governo Digital e pelas seguintes diretrizes:

I - transformação digital da administração pública, com a utilização de novas tecnologias para simplificar estruturas e processos de trabalho, otimizar recursos públicos, aperfeiçoar serviços públicos e facilitar a execução e avaliação das políticas públicas;

II - desenvolvimento de infraestrutura pública digital, com a interoperabilidade de dados, sistemas e plataformas, consolidação de solução pública de plataforma digital e de processo administrativo eletrônico e integração dos canais físicos e digitais de prestação de serviços públicos;

III - manutenção de solução estruturante de identificação única e nacional, associada à carteira de identidade nacional, com segurança, ampla disponibilidade e validade para todos os entes federativos;

IV - garantia de que todo ato praticado pela administração pública seja rastreável e disponibilizado em formato digital;

V - implementação de políticas de segurança cibernética e de proteção de dados e de mecanismos de mitigação de riscos e de manutenção da integridade dos dados, sistemas e plataformas;

VI - o uso de dados abertos e a utilização de informações geradas pelas administrações públicas para o aperfeiçoamento das políticas públicas, utilizando preferencialmente dados agregados e garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais;

VII - ampliação da transparência pública e da participação social, inclusive com a avaliação digital da prestação dos serviços públicos;

VIII - estímulo à inovação no setor público, mediante a criação de ambientes de experimentação controlada e de laboratórios de inovação, destinados ao desenvolvimento, teste e avaliação de novas tecnologias, metodologias e modelos de prestação de serviços, observados os princípios constitucionais da administração pública, a proteção de dados pessoais e os direitos dos usuários de serviços públicos.

“Art. 170.

.....

X - soberania digital.

.....” (NR)

“Art. 175.

§ 1º

.....

§ 2º Os prestadores de serviços públicos deverão compartilhar com o Poder Público informações sobre os serviços prestados e dados dos usuários necessários para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.” (NR)

“Art. 214.

I - erradicação do analfabetismo, inclusive o digital.

.....” (NR)

“Art. 219-C. Lei estabelecerá o Plano Nacional de Governo Digital, de duração decenal, para articular as administrações públicas direta e indireta de todos os Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e orientar a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital, com a definição de diretrizes, objetivos e metas que, por meio de projetos e ações integradas, conduzam:

I - ao domínio de tecnologias digitais e de inteligência artificial;

II - ao exercício soberano da governança de seu ambiente digital;

III - à segurança cibernética, privacidade e proteção de dados;

IV - à manutenção e oferta de infraestrutura digital e de armazenamento e processamento de dados no país;

V - à inclusão, capacitação e educação dos cidadãos para o uso das tecnologias digitais;

VI - à promoção de valores sociais, culturais, regionais e locais na pesquisa, desenvolvimento e inovação de soluções digitais;

VII - ao desenvolvimento de tecnologias digitais para a universalização e o acesso aos serviços públicos.”

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.



Eixo 2: Transformação Digital

Área VII – Modernização Digital do Agente Público e do Cidadão

Pontos abrangidos por essa área:

- 6. INCENTIVO À INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO**
- 7. MAIS SEGURANÇA JURÍDICA AO AGENTE PÚBLICO**
- 8. IDENTIFICAÇÃO ÚNICA**
- 9. TRANSPARÊNCIA**

21. INCENTIVO À INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

a. Diagnóstico do Problema

A busca pela inovação na administração pública é frequentemente permeada por uma série de obstáculos que podem dificultar a implementação de novas práticas e ideias.

Há estudos³⁶ recentes que avaliam o conceito de inovação aberta, que embora esteja ganhando espaço no contexto público, há um desequilíbrio no modo como essas inovações são aplicadas: o setor público tende a privilegiar iniciativas digitais, mas muitas das barreiras e dos arranjos de governança diferem substancialmente entre os casos digitais e não digitais.

Entre as principais barreiras identificadas, destacam-se resistências culturais e organizacionais internas, estruturas rígidas de governança e burocracia, escassez de capitais e recursos, bem como dificuldades para integrar atores externos (como cidadãos, empresas e academia) ao processo de inovação. Esses obstáculos recaem de modo diferente segundo o tipo de inovação (no digital, a integração tecnológica, a interoperabilidade e a segurança da informação aparecem com maior frequência como desafios críticos; no não digital, os obstáculos tendem a estar mais relacionados a processos incrementais, mudança institucional lenta e falta de mecanismos de participação eficazes).

Assim, as estratégias de governança precisam ser adaptadas ao contexto (digital versus não digital), considerando as competências necessárias, os níveis de abertura aceitáveis e os mecanismos de estímulo à colaboração externa. Ainda de acordo com os estudos, a governança e o ambiente institucional são fatores decisivos para o sucesso das inovações abertas, mais do que a mera disponibilidade de tecnologia.

Exemplos internacionais do assunto são vários, sendo um deles encontrado em Londres. O London Office of Technology and Innovation (LOTI) é uma iniciativa intermunicipal que reúne 27 subprefeituras de Londres em um modelo de financiamento compartilhado, combinando anuidades padronizadas e cofinanciamento central, o que garante escala e previsibilidade a projetos digitais. Sua inovação está em atuar não apenas como hub tecnológico, mas também como estrutura de governança e coordenação: promove “sandboxes” setoriais para experimentação em

³⁶ <https://www.tandfonline.com/doi/epub/10.1080/14719037.2020.1838787?needAccess=true>

áreas sensíveis como assistência social, desenvolve frameworks e acordos-modelo de compartilhamento de dados, e mantém um serviço de ética de dados e inteligência artificial, com apoio de “data ethicists” e guias de capacitação.

Além disso, aposta em soluções aplicadas a problemas concretos, como sensores de umidade em habitação social e mapeamento de exclusão digital, articulando inclusão digital por meio de programas como o *Digital Inclusion Innovation Programme* e a rede *Get Online London*. O LOTI diferencia-se ainda pela transparência e método de “open working”, publicando guias, resultados e boas práticas, o que fortalece comunidades e amplia transbordamentos de ideias para além de Londres. Avaliações independentes destacam sua boa relação custo-benefício, a percepção de pertencimento à comunidade e a capacidade de gerar benefícios sociais e econômicos³⁷.

Importante registrar que o Brasil não começa do zero nessa área. Políticas como o Gov.br e o Pix mostram que, quando liderança e governança se combinam, impacto e continuidade andam juntos. O Gov.br organizou mais de quatro mil serviços sob uma identidade e o software criado pelo Banco Central do Brasil e implementado por todos os intermediários financeiros em quatro anos tornou-se a principal ferramenta para processar pagamentos eletrônicos 24 horas por sete dias no País.

Para o Centro de Liderança Pública (CLP), num sentido amplo, a inovação envolve a introdução de novas técnicas e métodos que transformam positivamente os processos existentes no interior das empresas, organizações e da sociedade em geral. Envolve, portanto, uma melhora significativa, que, em geral, substitui práticas e processos anteriores. Com esse entendimento em mente, o CLP verificou os estados com maior inovação em 2025.

Ranking dos Estados com Maior Inovação 2025

³⁷ <https://www.london.gov.uk/business-and-economy-publications/evaluation-london-office-technology-and-innovation>



Fonte: Ranking de Competitividade dos Estados (CLP)

Apesar do potencial e de várias iniciativas bem-sucedidas globalmente, a implementação da inovação aberta no setor público ainda está em fases iniciais. Há desafios significativos, incluindo barreiras relacionais, como a desconfiança dos cidadãos no governo e desequilíbrios de poder, bem como obstáculos organizacionais, como hierarquia rígida, silos e cultura de aversão ao risco. O princípio da legalidade também limita a capacidade de ação da administração pública, exigindo que todas as atividades sejam previamente definidas em lei.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Liderar no Estado Digital não é comprar software - Exame](#)

[Decisão do TCU incentiva a inovação no Brasil – Jota](#)

[Inteligência artificial avança no setor público, mas esbarra em falta de incentivos – Folha de São Paulo](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Cultura organizacional resistente à mudança:** Estruturas burocráticas tradicionais tendem a valorizar a estabilidade, a previsibilidade e o cumprimento estrito de normas, o que gera aversão ao risco. Essa postura conservadora dificulta a experimentação e a abertura para ideias externas, reduzindo o espaço para práticas inovadoras que dependem de flexibilidade e de interação com múltiplos atores.
- **Barreiras institucionais e legais:** impõem limites rígidos ao desenho de processos inovadores. A ausência de marcos regulatórios claros para inovação aberta, somada ao excesso de controles formais e de sobreposição de competências entre órgãos, cria insegurança jurídica e reduz os incentivos para gestores públicos adotarem práticas experimentais. Além disso, as diferentes interpretações de regras de transparência e de responsabilidade podem gerar receio de responsabilização excessiva, inibindo iniciativas criativas.
- **Problemas de recursos humanos e financeiros:** A escassez de capital humano com competências digitais, de análise de dados e de gestão colaborativa limita a capacidade de absorver novas práticas. Do ponto de vista orçamentário, a rigidez dos gastos públicos e a dependência de dotações anuais dificultam o investimento em projetos de médio e longo prazo, essenciais para o amadurecimento da inovação. Isso leva a uma priorização de soluções imediatistas, em detrimento de transformações estruturais.
- **Deficiências de governança:** A ausência de mecanismos institucionais que estimulem a cooperação interorganizacional, a interoperabilidade de sistemas digitais e a participação da sociedade civil enfraquece os fluxos de conhecimento entre o Estado e seus parceiros. Sem arranjos de governança flexíveis, que equilibrem controle e abertura, as iniciativas de inovação pública acabam fragmentadas, pouco integradas e com baixo impacto real.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Não há diretriz constitucional voltada à inovação no setor público.	Diretriz constitucional clara: criação de ambientes de experimentação controlada e de

Como a inovação aumenta a incerteza - pois se afasta das práticas convencionais e previsíveis, o medo de possíveis consequências negativas acabam levando à paralisa decisória na administração pública. Isso resulta na dificuldade do setor público de se adaptar a novas demandas.	laboratórios de inovação no setor público, voltados ao desenvolvimento de soluções inovadoras na prestação de serviços à população.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Um exemplo atual é a implementação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no Governo do Distrito Federal. Apesar de ter sido implementado em 92 órgãos em dois anos e meio, a tecnologia não eliminou os entraves burocráticos (resistência burocrática à inovação).	Utilização de dados públicos para treinamento de inteligência artificial em ambientes controlados, podendo visualizar as melhores soluções de atendimento aos cidadãos ou até mesmo serviços que não estão sendo prestados, mas que a população está precisando. Hackathons ³⁸ poderão ser feitos com amparo constitucional, com o objetivo de oferecer soluções inovadoras ao ente.

f. Mudança Legislativa Proposta:

³⁸ São laboratórios temporários de inovação: os participantes recebem um desafio (por exemplo, melhorar um serviço público, criar um aplicativo, propor novos modelos de governança) e trabalham em equipes multidisciplinares para conceber protótipos, aplicações, modelos de negócio ou propostas de políticas. Ao final, apresentam os resultados a uma banca ou público, que avalia as soluções com base em critérios como inovação, viabilidade e impacto.

PEC – Reforma Administrativa

37-B.

VIII - estímulo à inovação no setor público, mediante a criação de ambientes de experimentação controlada e de laboratórios de inovação, destinados ao desenvolvimento, teste e avaliação de novas tecnologias, metodologias e modelos de prestação de serviços, observados os princípios constitucionais da administração pública, a proteção de dados pessoais e os direitos dos usuários de serviços públicos.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

22. MAIS SEGURANÇA JURÍDICA AO AGENTE PÚBLICO

a. Diagnóstico do Problema

O fenômeno conhecido como “apagão das canetas” representa uma das principais ameaças à segurança jurídica do servidor público e à efetividade da gestão estatal. Ele decorre da paralisia decisória causada pelo receio de responsabilização desmedida por parte dos órgãos de controle, levando gestores a evitarem decisões complexas, inovadoras ou de maior risco interpretativo. Esse medo tem afastado profissionais vocacionados de funções de direção e assessoramento, além de gerar ineficiência, atrasos e perda de oportunidades para a administração pública.

Pesquisas³⁹ do Laboratório de Inovação do TCU (coLAB-i) mostram que cerca de 60% dos gestores em cargos de direção relatam que o receio de responsabilização influencia sua disposição em inovar ou contratar. Esse dado empírico reforça que a paralisia não é apenas uma percepção abstrata, mas uma realidade que compromete a efetividade das políticas públicas. Em linha semelhante, estudos do Ipea⁴⁰ e da OCDE⁴¹ indicam que sistemas de controle orientados exclusivamente para a punição podem resultar em uma espécie de “greve de assinaturas”, minando a ação estatal e gerando custos expressivos de ineficiência.

Do ponto de vista normativo, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/2021) buscou reduzir algumas dessas incertezas, ao exigir dolo para os atos ímprobos previstos nos arts. 9º, 10 e 11, revisar o regime prescricional e limitar a retroatividade dos novos dispositivos. O STF, no Tema 1199, consolidou entendimento sobre a necessidade de dolo e sobre os efeitos intertemporais da lei, enquanto o STJ tratou da indisponibilidade de bens em ações em curso. Apesar desses avanços, persistem zonas cinzentas na prova do dolo específico e na aplicação prática da reforma, mantendo vivo o temor de interpretações divergentes que possam comprometer gestores de boa-fé.

Outro marco relevante é a mudança na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, via Lei 13.655/2018), especialmente os arts. 22 e 28, que impõem ao controle a obrigação de considerar as circunstâncias reais do gestor, distinguir erro grosseiro de escolhas razoáveis e motivar

³⁹ <https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2024/09/11.9.24-Controladores-gestores-publicos-e-apagao-das-canetas.pdf>

⁴⁰ <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/8db51e06-4248-43f8-b9cf-c40e4b215440/content>

⁴¹ <https://read.oecd.org/10.1787/5414ae92-pt?format=pdf>

tecnicamente suas decisões. Embora o TCU e instituições acadêmicas tenham avançado em guias⁴² e boas práticas para consolidar essa aplicação, a realidade mostra uma assimetria de aplicação. Em muitos casos, ainda há insegurança sobre como os órgãos de controle interpretam e aplicam esses dispositivos, perpetuando o ambiente de medo.

No plano organizacional, diversos estudos⁴³ apontam para a consolidação de um verdadeiro “direito administrativo do medo”. Gestores públicos têm adotado comportamentos de aversão extrema ao risco, preferindo soluções burocráticas e conservadoras, mesmo que ineficientes. Essa postura, além de corroer a confiança interna, também gera desincentivo à assunção de funções estratégicas, pois servidores temem se expor a responsabilizações futuras. O resultado é a ossificação administrativa, em que a máquina pública perde capacidade de inovação e de resposta ágil às demandas da sociedade.

Os efeitos econômicos também são relevantes. Em áreas como compras públicas de inovação, o receio de sanções tem levado gestores a evitarem soluções inovadoras e a preferirem contratos tradicionais e menos arriscados, ainda que ineficientes. Relatórios conjuntos⁴⁴ do TCU e do BID destacam que esse comportamento defensivo representa perda de valor público, ao reduzir a competitividade, aumentar custos de transação e comprometer a entrega de resultados mais efetivos.

Diante desse diagnóstico, a literatura e as instituições de controle sugerem algumas estratégias de mitigação. Entre elas estão a consolidação jurisprudencial, de modo a firmar entendimentos claros sobre dolo, erro grosseiro e análise de consequências; a criação de mecanismos de gestão de riscos de integridade, que permitam ao gestor registrar e justificar suas decisões; o fortalecimento de instrumentos consensuais e de orientação preventiva por parte dos órgãos de controle; e a capacitação continuada dos servidores em temas de motivação qualificada e prova robusta. Essas medidas buscam equilibrar o dever de responsabilização com a necessidade de garantir segurança jurídica, preservando a eficiência e a atratividade da carreira pública.

b. Menções na Mídia do Assunto

⁴² <https://portal.tcu.gov.br/data/files/6F/01/CB/32/9C0BD610BC4E04D6E18818A8/2%20pela%20manha%20Morgana%20-%20palestra%20lindb%2020.09.19%20REDE.pdf>

⁴³ <https://revistaejef.tjmg.jus.br/index.php/revista-ejef/article/download/81/84/230>

⁴⁴

https://portal.tcu.gov.br/data/files/02/12/B7/05/1EDC9710FC66CE87E18818A8/Inovamos_modelo_apoio_compras_publicas_inovacao.pdf

[Como aumentar a segurança jurídica na gestão pública – Nexo Jornal](#)

[Podcast: o que explica o 'apagão das canetas' no serviço público? – Folha de São Paulo](#)

[Presidente do TCU diz que Lava Jato gerou “apagão” no país: “Anos terríveis”](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Medo de responsabilização desproporcional e interpretações punitivas amplas:** a tradição de responsabilizar gestores mesmo em hipóteses de culpa leve ou erro formal, especialmente sob a antiga redação da Lei de Improbidade Administrativa, gerou um ambiente de incerteza e de punição excessiva.
- **Falta de parâmetros claros e corretos na Lei de Improbidade Administrativa:** em especial para a caracterização e punição de atos que não refletem a probidade bem como para a dosimetria das sanções.
- **Cultura administrativa de aversão ao risco e burocratização defensiva:** alimentada pela combinação de medo jurídico e ausência de garantias claras, instala-se uma cultura em que gestores preferem não decidir ou decidir de forma mínima, optando sempre pela solução mais conservadora, mesmo que ineficiente. Esse ambiente gera o chamado direito administrativo do medo, desestimula vocações e compromete a inovação e a eficiência no setor público.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Não há previsão constitucional explícita da segurança jurídica, mas diversas Leis tratam desta como um princípio a ser observado pela Administração. Em âmbito federal, ela está expressa no art. 2º da Lei no 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal).	Previsão Constitucional: é delimitada a responsabilização dos agentes públicos às ações e omissões dolosas ou com erro grosseiro. Para fins de responsabilização por erro grosseiro, definição de parâmetros normativos para sua caracterização, o que proporcionará mais segurança jurídica ao gestor

Atualmente, as Instituições públicas trabalham com a lógica da punição do erro.	público na sua atuação, inclusive na busca por soluções inovadoras. Definição clara de erro grosseiro: estabelecidos procedimentos e elementos específicos para que esse conceito seja aplicado.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Em um município, Rauan quer implementar um sistema inovador que possibilita aos pais saberem que seus filhos estão na escola, bem como todas as matérias e assuntos escolares. Para isso, ele inicia um procedimento de contratação novo, especificando como será esse sistema. Após contratação, como se tratava de algo com várias especificações novas, houve uma omissão na delimitação das ações da contratada. Consequentemente, esse sistema não conseguiu ser iniciado como se planejava em seu primeiro ano. O tribunal de contas, ao analisar o contratou, avaliou que essa omissão gerava custos desnecessários para administração e multou Rauan por improbidade administrativa.	O agente público que buscar uma inovação nas contratações públicas para solução de problemas novos e complexos terá mais segurança jurídica na eventualidade de fracasso da inovação proposta. Se não ficar comprovado que Rauan tinha a intenção de deixar o contrato de forma aberta para se beneficiar pessoalmente o tribunal de contas não poderá multá-lo. Além dessa possibilidade, somente ocorrerá uma penalidade a Rauan se for verificado durante o processo elementos de erro grosseiro: que ele não observava com diligência todo o processo de contratação, bem como sua conduta era claramente displicente e ignorava documentos relevantes no momento de tomar sua decisão.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 37.

§ 5º-A O agente público somente responderá pessoalmente por suas ações ou omissões nos casos de dolo ou de erro grosseiro, compreendido como a conduta manifestamente inescusável que não seria praticada por agente diligente em situação semelhante, considerados, para sua verificação, os seguintes elementos:

I - a diligência observada e a coerência e motivação do processo decisório;

II - a conformidade da conduta com as atribuições e deveres inerentes à função exercida;

III - o nível de incerteza fática ou jurídica existente sobre a matéria objeto da atuação; e

IV - a compatibilidade entre a conduta e os elementos disponíveis e efetivamente considerados ao longo do processo decisório, em atenção ao interesse público e às circunstâncias da decisão.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

CAPÍTULO IX

DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS

Art. 54. O art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro) passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

“Art. 28.....

§ 4º O erro grosseiro, para fins de responsabilização do agente público, é compreendido como a conduta manifestamente inescusável que não seria praticada por agente diligente em situação semelhante, considerados, para sua verificação, os seguintes elementos:

I – a diligência observada e a coerência e motivação do processo decisório;

II – a conformidade da conduta com as atribuições e deveres inerentes à função exercida;

III – o nível de incerteza fática ou jurídica existente sobre a matéria objeto da atuação; e

IV – a compatibilidade entre a conduta e os elementos disponíveis e efetivamente considerados ao longo do processo decisório, em atenção ao interesse público e às circunstâncias da decisão.” (NR)

23. IDENTIFICAÇÃO ÚNICA

a. Diagnóstico do Problema

A pauta “Identidade Digital” não é nova e, nos últimos anos, por conta do seu potencial de impacto, diversas organizações internacionais têm recomendado a implementação dessa agenda. Segundo estudo da McKinsey⁴⁵, por exemplo, cerca de 1 bilhão de pessoas no mundo não possuem qualquer identificação legal reconhecida e a ampla adoção da identidade digital em alguns países poderia gerar um crescimento entre 3% e 13% de seus PIB em 2030.

A partir de experiências positivas de países como Estônia, Índia, Dinamarca e Uruguai na implementação de sistemas de identidade digital, o tema vem se consolidando cada vez mais na agenda internacional e cada vez mais países o incorporam nas suas estratégias de transformação digital, incluindo o Brasil.

No caso do Brasil, o país vem tentando implementar um sistema de identidade única capaz de aumentar a eficiência do Estado, favorecer o combate a fraudes e simplificar a vida do cidadão há pelo menos 20 anos. Iniciativas recentes, como a Conta Gov.Br e o Documento Nacional de Identidade (DNI), foram tentativas de se avançar na pauta em questão e a crise provocada pela pandemia pode ser a oportunidade que faltava para consolidar e evoluir esses projetos.

Conforme o Banco Mundial⁴⁶, múltiplos atores são envolvidos ao longo do ciclo de vida das identidades emitidas e reconhecidas pelo Estado, seja para estabelecê-las, mantê-las ou mesmo somente usá-las. Tipicamente, os principais atores podem ser agrupados em papéis conforme a o Ciclo de Vida da Identidade:

1. REGISTRO

Os dados de identidade são coletados e verificados

- **Declaração de identidade**
Uma pessoa reivindica sua identidade fornecendo dados pessoais e documentos de apoio ou outras evidências.
- **Prova**

⁴⁵ <https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/5067e80c-6b25-4b21-9396-96f9eb1b122e/content>

⁴⁶ <http://documents.worldbank.org/curated/en/248371559325561562/pdf/ID4D-Practitioner-sGuide.pdf>

- **Validação:** Determinação da validade, autenticidade, precisão e/ou veracidade dos dados e evidências de identidade.
- **Desduplicação:** Comparação 1:N para garantir exclusividade (por exemplo, via reconhecimento biométrico ou desduplicação demográfica).
- **Verificação:** Confirmação de que a pessoa é a verdadeira proprietária da identidade.

➡ Identidade registrada e armazenada

2. EMISSÃO

Uma ou mais credenciais são emitidas

- **Credenciamento**

Credenciais e fatores de autenticação são emitidos e vinculados à pessoa.

3. USO

A identidade é verificada no ponto da transação

- **Autenticação**

Testes das credenciais/fatores apresentados para estabelecer confiança de que a pessoa é quem afirma ser.

- **Verificação**

Verificação de atributos (ex.: nome, idade, endereço etc.) específicos para a finalidade da transação.

AUTORIZAÇÃO

Atribuição de direitos ou privilégios — para acessar um serviço, recurso, informação etc. — conforme determinado pela parte dependente (por exemplo, o prestador de serviço).

4. GESTÃO

Manutenção das identidades e credenciais

- **Manutenção**

Atualização, revogação, reativação, aposentadoria etc. de identidades e credenciais.

- **Correção de reclamações**

Responder e corrigir erros e outros problemas.

- **Engajamento**

Comunicação e consulta com pessoas e outros usuários (isto é, partes dependentes).

Por fim, cabe ainda destacar o problema das falsificações de documentos, que geram prejuízos anuais de cerca de R\$ 60 bilhões ao país, o que é facilitado pelo fato de haver cerca de 20 documentos de identificação utilizados pelos brasileiros (Passaporte, RG, CPF, Carteira de Trabalho, Título de Eleitor, Carteira Nacional de Habilitação, as certidões de nascimento e de casamento, o número de contribuição para o PIS-Pasep, o cadastro em programas sociais do governo e o certificado de reservista, etc).

Neste contexto, o executivo federal lançou a nova Carteira de Identificação Nacional-CIN (Lei nº 13.444/2017), com o objetivo de modernizar e centralizar a documentação dos cidadãos brasileiros, por meio de lei ordinária. A expectativa do governo era que 130 milhões de pessoas tivessem o novo documento até 2026, mas, até julho de 2025, apenas 30 milhões de documentos foram emitidos. Falhas como dificuldade para encontrar um horário em postos credenciados pelo DETRAN regional, além de instabilidades e inconsistências no site, impedem a conclusão do agendamento.

Fica evidente que uma Reforma Administrativa preocupada com a digitalização e com foco no cidadão precisa modernizar as formas de identificação.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Brasileiros enfrentam dificuldades para emitir a nova Carteira de Identidade Nacional - CBN](#)

[Uma tentativa de fraude com documento é registrada a cada 7 minutos, mostra pesquisa – CNN](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Descentralização das emissões de carteiras:** a RG, emitida pela Secretaria de Segurança Pública de cada estado, constitui ainda um dos principais documentos de identidade do brasileiro. Por não haver um sistema de cadastro centralizado ou comunicação adequada entre esses órgãos, a sociedade fica mais exposta a casos de fraude.
- **Diversidade de órgãos emissores:** Com múltiplos atores envolvidos ao longo do ciclo de vida das identidades emitidas, incluindo Órgãos e Poderes nos três (03) níveis de governo, somente com a inclusão do direito à inclusão digital na Constituição, a fragmentação desse processo será enfrentada.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Apesar de a CIN ter avançado ao empregar um número único para documentos emitidos em todo o país, ainda falta o governo federal criar um banco nacional com dados biométricos de todos os cidadãos. Hoje, cada estado tem seu banco de dados biométricos. Mas esses bancos estaduais não estão interligados.	Identidade Digital Única: Todo o cidadão terá o direito a uma identidade digital. Essa é a base para digitalização do estado e uma melhor prestação de serviços para cada cidadão. Previsão de gratuidade na primeira via de Carteira de Identidade Nacional em formato físico e digital. A Identidade Única vai reduzir a burocracia e facilitar o acesso aos serviços públicos ao longo de toda a vida do cidadão.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Uma pessoa que entra num edifício público fica registrada com o número de RG da unidade da Federação que apresentar. Se ela pratica algum dano ao patrimônio público, como furto ou depredação, ela fica sob controle de acesso, ou	Um cidadão, ao nascer, terá sua identidade única, que, ao longo de toda a sua vida, vai possibilitar o acesso aos serviços públicos, como saúde, educação, habitação, trabalho, transporte, etc.

seja, se tentar entrar novamente com o documento, será barrada. Mas como no limite essa pessoa pode ter 27 RGs diferentes, essa mesma pessoa pode tentar voltar com uma identidade de outro estado.	

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

“Art. 5º.....

.....

XXXIV -

b) a obtenção, inclusive por meios digitais, de certidões emitidas por repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

c) a primeira via da carteira de identidade nacional, a ser expedida em formato físico e digital, para possibilitar a identificação única dos cidadãos e o acesso aos serviços públicos digitais;

.....

LXXX - é assegurado, nos termos da lei, o direito à inclusão digital.

.....”

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a inclusão digital, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

.....”

“Art. 23.

.....

XIII - promover a inclusão digital e o acesso dos cidadãos aos serviços públicos digitais.

.....”

“Art. 27.

§ 4º A lei disporá sobre a iniciativa popular, inclusive por meio de identificação digital, no processo legislativo estadual.”

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

24. MAIOR TRANSPARÊNCIA

25. PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

a. Diagnóstico do Problema

Embora o Brasil tenha avançado na institucionalidade e na implementação de políticas voltadas à digitalização do acesso à informação, por exemplo, a Lei nº 12.527 em 2011, conhecida como LAI (Lei de Acesso à Informação), isso não significou diretamente a qualidade da transparência: os interesses políticos e a cultura do sigilo surgem como os principais vilões a favor da opacidade nos dados sobre as políticas públicas.

Deve-se dar em especial atenção aos municípios, em que a falta de orçamento em infraestrutura tecnológica associada à cultura do sigilo ainda presente, realçam os principais desafios existentes no fortalecimento da transparência no Brasil.

O baixo índice de institucionalidade da LAI nas administrações municipais é capaz de reforçar este quadro, dado que, segundo a Controladoria Geral da União, 86% dos municípios brasileiros ainda não regulamentaram a LAI a nível local. Estes desafios, atrelados ainda ao recorrente uso indevido da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), geram consequências significativas no ciclo das políticas públicas.

Um exemplo claro da baixa participação cidadã é a escassez de Conselhos de Transparência. Apenas 1% dos municípios brasileiros contam com esses Conselhos. São instituições importantes, pois envolvem a comunidade na fiscalização das ações governamentais, promovendo um controle social mais efetivo e garantindo que as políticas públicas atendam realmente as necessidades da população.

Além disso, pandemia da Covid 19 expôs as fragilidades das administrações municipais em termos de transparência. O fornecimento de informações detalhadas sobre processos de aquisição, critérios de distribuição de vacinas e implementação de medidas de saúde pública é essencial para que os cidadãos compreendam e apoiem as ações do governo. Sem essa transparência, a eficácia das políticas públicas é comprometida, assim como a capacidade do governo de mobilizar a população em momentos críticos.

Atualmente, o Brasil conta com diferentes instrumentos de democracia direta previstos na Constituição, como plebiscito e referendo, mas ainda carece de uma disciplina mais clara e abrangente para outros formatos de consultas populares. Na prática, muitas dessas consultas ocorrem de forma experimental ou descentralizada, sendo promovidas por órgãos específicos

do Executivo ou por entes subnacionais, sem um padrão nacional que assegure legitimidade, transparência e efetividade. Essa lacuna normativa resulta em grande heterogeneidade: algumas consultas são meramente informativas, outras têm caráter deliberativo, mas raramente há clareza sobre seus efeitos.

O uso de meios digitais para realização de consultas populares representa um avanço importante, já que amplia o alcance e reduz custos em relação aos modelos presenciais tradicionais. Experiências recentes, como a plataforma Brasil Participativo (voltada à elaboração do PPA 2024–2027) e o portal Participe+ da Prefeitura de São Paulo, demonstram o potencial das tecnologias digitais para mobilizar milhares de cidadãos de forma rápida e acessível.

Em Porto Alegre, o orçamento participativo de 2025 combinou plenárias presenciais com plataformas digitais, registrando mais de 9 mil participantes. Em Recife, a iniciativa “Todos pelo Recife” utilizou formulários on-line e disparos via WhatsApp, mas também contou com oficinas presenciais em bairros periféricos. No plano federal, o Brasil Participativo estruturou consultas on-line massivas, enquanto conselhos nacionais retomaram conferências presenciais, com possibilidade de inscrição e acompanhamento digital. Esses exemplos ilustram a necessidade de uma norma que padronize o uso das consultas populares digitais e aponte diretrizes para a complementaridade com espaços presenciais.

Assim, ao estabelecer que consultas populares devem ocorrer preferencialmente por meios digitais, mas garantindo a possibilidade de participação presencial, contribui para democratizar e modernizar os mecanismos de escuta social. Se devidamente regulamentado por lei nacional, poderá assegurar maior capilaridade, legitimidade e efetividade, alinhando o Brasil às melhores práticas internacionais de democracia participativa digital e reduzindo as atuais assimetrias no acesso e na qualidade dos processos de consulta pública.

A falta de capacidade estatal e a baixa participação cidadã impedem que muitos consigam implementar medidas efetivas de transparência, particularmente os menores, que precisam equilibrar recursos limitados com necessidades crescentes.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Justiça intima prefeitura de Porto Alegre a dar transparência sobre conselhos municipais - Matinal](#)

[TCU critica falta de transparência em repasses ao Sistema S – Poder 360](#)

[Falta transparência nas informações da coleta de resíduos sólidos pelas prefeituras - Extraclasse](#)

[Prefeitura do Recife lança nova rodada de consulta popular para construção de políticas públicas - CBN](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Falta de capacidade estatal e a baixa participação cidadã:** são fatores que impedem que muitos consigam implementar medidas efetivas de transparência, especialmente os municípios menores.
- **Capacidades estatais não são distribuídas de maneira uniforme entre os municípios brasileiros:** Fatores como o tamanho da população, o PIB (Produto Interno Bruto) per capita e a região geográfica influenciam significativamente a capacidade dos municípios de implementar políticas de transparência. Municípios maiores e mais ricos tendem a ter mais facilidade em adotar essas políticas, devido à maior disponibilidade de recursos financeiros e humanos.
- **Falta de coordenação entre entes:** poucas interlocução e gerenciamento de ações e políticas entre diferentes níveis de governo (municipal, estadual e federal) para enfrentar desafios complexos que transcendem as fronteiras administrativas.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Baixa participação cidadã e nenhuma obrigação de avaliação dos serviços públicos de forma transparente.	Mais transparência e participação dos cidadãos: disponibilização de informações públicas no Portal da Transparência. Além disso, os serviços públicos poderão ser avaliados de forma digital pelos usuários. Consulta Popular: poderão ser realizadas agora por meios digitais.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Um cidadão vai em um hospital público e não é bem atendido. Ele tenta fazer uma avaliação do hospital mas não encontra essa possibilidade. Ao verificar o Portal da Transparência, também não há nada falando do hospital.	Por meio de uma lei nacional, haverá a avaliação de serviços públicos e publicização de informações relevantes sobre a política. Assim, os médicos poderão ser avaliados pelos usuários dos hospitais.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 22.

XXXIV - normas gerais sobre governo digital, inovação, prestação digital de serviços públicos, transparência e dados abertos, controle e participação social, segurança cibernética e interoperabilidade de sistemas das administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

Eixo 3:

Profissionalização

A Tabela Remuneratória Unificada é o IVA da Reforma Administrativa. A implantação desse modelo, comum em países como Portugal e Estados Unidos, é uma das medidas mais revolucionárias da Reforma Administrativa. A inovação vem da possibilidade de todos os servidores se enxergarem na mesma tabela - do porteiro ao Presidente da República. Mas, essa é só uma das propostas deste eixo.

É que um serviço público mais eficiente começa por pessoas bem selecionadas, preparadas e motivadas. É, portanto, necessário profissionalizar para entregar melhores resultados para a população. Por isso, a Reforma Administrativa propõe a modernização de todo o ciclo de gestão de pessoas no Estado brasileiro - do planejamento da força de trabalho à estrutura de carreiras, passando pela valorização do desempenho e qualificação das lideranças, com mais equidade, previsibilidade e responsabilidade.

Hoje, a administração pública sofre com a fragmentação de carreiras, promoções automáticas, falta de critérios objetivos de seleção para cargos comissionados e vínculos precários sem garantias mínimas. Essas distorções comprometem a qualidade dos serviços prestados à população e dificultam a retenção de talentos.

As soluções propostas no Eixo da Profissionalização incluem regras nacionais para planejamento e dimensionamento da força de trabalho; reformulação das carreiras, com maior mobilidade, progressão vinculada a desempenho e concursos públicos mais eficientes; critérios rigorosos para ocupação de cargos em comissão, com seleção técnica e limites percentuais; modernização dos vínculos temporários, com direitos básicos garantidos, como férias e licença-maternidade, além de ações voltadas à equidade de gênero e ao enfrentamento do assédio e da discriminação.

Ao olhar para a realidade do serviço público no Brasil, fica claro que a profissionalização não é apenas uma questão de gestão – é uma demanda ética e estratégica. Afinal, com servidores mais bem preparados, valorizados por mérito e protegidos por regras claras, o Estado ganha capacidade de entregar políticas públicas mais eficientes e com mais qualidade, em todas as regiões do país. E as propostas para isso estão nas páginas a seguir.

Áreas abrangidas pelo eixo 3:

Área VIII – Nova Gestão Pública de Pessoas

Área IX – Nova Carreira do Serviço Público

Área X – Modernização da Entrada no Serviço Público

Área XI – Redimensionamento e Transparência dos Cargos Comissionados

Área XII – Novas Regras de Contratação de Funcionários Temporários e Terceirizados

Área XIII – Ambiente de Trabalho Moderno

Área XIV – Políticas para as Mulheres



Eixo 3: Profissionalização

Área VIII – Nova Gestão Pública de Pessoas

Pontos abrangidos por essa área:

- 1. CICLO DE GESTÃO DE PESSOAS**
- 2. PLANEJAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO**

26. CICLO DE GESTÃO DE PESSOAS

a. Diagnóstico do Problema

Atualmente, a lógica no serviço público, especialmente estadual e municipal, é da multiplicação da quantidade e dos tipos de carreiras, sem uma racionalidade consistente de organização dos recursos humanos. Isso decorre apesar dos recentes avanços do Governo Federal no processo de modernização do quadro de servidores públicos como a Lei nº 15.141/2025, que determinou a substituição de 29,7 mil cargos antigos e sem utilidade por 28,4 mil novas vagas (criadas de forma planejada e sem aumento de despesas).

Assim, persistem as práticas de favorecimento pessoal e apadrinhamento político, historicamente presentes na Administração Pública brasileira, especialmente nos entes federados. Neste sentido, o instituto da avaliação de desempenho surge como instrumento que visa a conciliar a garantia da estabilidade com a busca pela eficiência administrativa.

A implementação da meritocracia na Administração Pública demanda uma mudança cultural profunda, que supere as práticas clientelistas e patrimonialistas ainda presentes em muitas instituições públicas brasileiras. Na área da saúde, por exemplo, estudos demonstram que a adoção de práticas meritocráticas e a avaliação sistemática do desempenho podem contribuir para o enfrentamento dos problemas de desgaste dos serviços essenciais, frequentemente associados à ingerência política e à falta de responsabilização dos gestores públicos.

O diagnóstico sobre o ciclo de gestão de pessoas no serviço público brasileiro revela uma forte fragmentação das carreiras e políticas de recursos humanos, que resulta em desigualdades e ineficiências. Atualmente, servidores que desempenham funções semelhantes são remunerados de forma distinta, apenas em razão de pertencerem a carreiras vinculadas a órgãos ou níveis de escolaridade diferentes, sem lógica consistente de organização.

Essa multiplicação de carreiras e regras específicas gera desagregação dos subsistemas de gestão (como alocação, remuneração, avaliação e promoção), tornando a política remuneratória pouco transparente e dificultando a mobilidade e a adaptação da força de trabalho às novas demandas. Além disso, progressões e promoções muitas vezes se reduzem a mecanismos de aumento salarial, desvinculados da complexidade ou natureza das funções, baseados em critérios automáticos

de tempo de serviço ou títulos acadêmicos, sem avaliação efetiva do impacto sobre o desempenho ou competências exigidas.

Nesse cenário, torna-se evidente a necessidade de um redesenho da governança da gestão de pessoas, equilibrando centralização e descentralização. O ciclo de gestão de pessoas poderia superar práticas fragmentadas e pouco transparentes, avançando para uma política integrada que alinhe progressão, avaliação de desempenho e desenvolvimento profissional à efetiva entrega de valor público.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Comparação revela distorções nos salários do funcionalismo federal - Jota](#)

[Estabilidade do servidor é essencial, mas deve estar condicionada a desempenho, dizem especialistas – Folha de São Paulo](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Multiplicação da quantidade e dos tipos de carreiras:** movimento que ocorre sem uma lógica consistente de organização dos recursos humanos (é possível identificar funcionários que realizam as mesmas funções, mas são remunerados de forma desigual e recebem incentivos diferentes por pertencerem a carreiras diversas)
- **Critérios de senioridade (tempo de serviço) ou pela obtenção de títulos acadêmicos:** de uma maneira geral, decisões de progressão e promoção motivadas quase que exclusivamente por esses critérios.
- **Pouco incentivo à modernização tecnológica:** a incorporação de novas tecnologias, inclusive a IA - inteligência artificial, representa uma fronteira promissora para o aperfeiçoamento dos sistemas de avaliação de desempenho no setor público.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Falta de transparência e clareza da atual política remuneratória do serviço público nos 3 níveis de	Uniformização nacional do ciclo de gestão de pessoas: Previsão de normas nacionais, válidas para

Governo e da lógica de organização dos recursos humanos.	todos os entes, relativas ao ciclo de gestão de pessoas. Com isso, todos os entes federativos deverão observar regras uniformes voltadas à profissionalização da administração pública

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
João acaba de entrar no serviço público, junto com André. Na repartição conhece Leandro, servidor no mesmo cargo que João, mas já trabalhando há alguns anos. João percebe que Leandro desempenha as tarefas de forma muito mal: posterga ao máximo possível, faz avaliações superficiais e muitas vezes inconsistentes. João decide melhorar os processos de trabalho. Durante o ano, foca em melhorar pontos de controle que podem agilizar e padronizar algumas tarefas. Seu colega André acha isso uma perda de tempo e decide seguir o mesmo padrão que Leandro. No fim do ano, ocorre a avaliação de desempenho, para fins de progressão na carreira. Todos os três servidores, por cumprirem um ano de trabalho recebem a mesma progressão. João percebe que não será reconhecido por nada que fez e	Com uma nova avaliação periódica de desempenho com regras uniformes, João será reconhecido por contribuir com os objetivos institucionais do órgão. André agora terá motivos para ajudar João na melhoria do trabalho e pensar em ideias para aumentar a eficiência e entregar melhores serviços. Leandro não terá direito à progressão e precisará mostrar em uma futura reavaliação que seu desempenho melhorou e está conseguindo entregar de forma mais eficiente suas tarefas.

se junta a André e Leandro na mesma rotina de trabalho.	

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 22.

XXXII - normas gerais sobre o ciclo laboral da gestão de pessoas nas administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive quanto ao planejamento e reordenamento da força de trabalho, à estruturação de carreiras, aos concursos públicos e processos seletivos, aos cargos em comissão e às funções de confiança, ao estágio probatório, ao regime e procedimentos disciplinares, ao conflito de interesses, ao desenvolvimento e aproveitamento de pessoal, às políticas de remuneração e de benefícios, à avaliação de desempenho e reconhecimento por resultados;

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

27. PLANEJAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO

a. Diagnóstico do Problema

O setor público federal enfrenta sérios desafios no planejamento e dimensionamento de sua força de trabalho, caracterizados pela ausência de metodologias consistentes e de critérios técnicos robustos para estimar a quantidade e o perfil de servidores necessários. Essa lacuna gera tanto carências de efetivo quanto excessos em determinadas áreas, resultando em concursos defasados, desalinhamento entre atribuições e competências e dificuldades na entrega de políticas públicas.

Alguns trabalhos⁴⁷ apontam que, embora o dimensionamento da força de trabalho devesse ser parte central do planejamento estratégico, a prática ainda é pouco consolidada e marcada pela adoção de soluções genéricas que não consideram a diversidade e a complexidade das funções estatais. Como diagnóstico, destaca-se a urgência de metodologias próprias em cada órgão, que contemplem processos, capacidades institucionais e níveis de maturidade organizacional, de forma a alinhar o quadro de pessoal às demandas reais do Estado moderno.

Estudo realizado pelo BID⁴⁸ sobre a estrutura do sistema de gestão de pessoas do Brasil e demais países da América Latina aponta que o planejamento da força de trabalho no Brasil não tem derivado da agenda de prioridades e orientações estratégicas dos sucessivos governos em âmbito federal.

Além disso, há o movimento das aposentadorias e pressão sobre os serviços estatais: o governo estima que 153,6 mil funcionários públicos federais irão se aposentar em uma década, entre este ano e 2034, o que deve aumentar a. Isso representa um quarto do quadro total de servidores do Executivo. A gestão eficaz das aposentadorias, bem como o dimensionamento e planejamento da sua reposição mediante concursos públicos, são atividades essenciais ao bom desempenho dos governos.

Outros trabalhos⁴⁹ destacam que a transformação digital na gestão de pessoas no setor público é um processo inevitável e estratégico, voltado a

⁴⁷ https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/planejamento-e-dimensionamento-da-forca-de-trabalho-no-setor-publico-federal#_ftn1

⁴⁸ <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/-Diagnostico-institucional-do-servico-publico-na-America-Latina-Brasil-2024.pdf>

⁴⁹ <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/transformacao-digital-em-gestao-de-pessoas>

modernizar práticas tradicionais e tornar a alocação de servidores mais eficiente. Nesse contexto, o uso de ferramentas digitais, como o Sigepe Oportunidades, aparece como uma inovação que permite mapear perfis e competências dos servidores, conectando-os às necessidades reais dos órgãos e reduzindo o desperdício de capital humano.

O diagnóstico do estudo evidencia que a ausência de sistemas integrados e inteligentes historicamente comprometeu a distribuição de talentos no serviço público, gerando descompassos entre perfis profissionais e funções exercidas, além de engessar a mobilidade interna. A digitalização, por sua vez, permite superar essa limitação, introduzindo maior transparência, flexibilidade e racionalidade na gestão, desde que acompanhada de cultura organizacional aberta à inovação.

O que se verifica é uma lógica deturpada na gestão de pessoas em que a visão é meramente quantitativa: se o servidor se aposentou, a vaga deve ser repostada. Essa “lógica da vacância” não faz sentido no serviço público moderno, pois é necessário averiguar se essa vaga disponível faz sentido no contexto do órgão público.

A transformação digital não deve ser entendida apenas como adoção de novas plataformas, mas como um redesenho da própria lógica de gestão de pessoas, exigindo planejamento estratégico, governança de dados e investimento em capacitação. Assim, o verdadeiro desafio reside em alinhar tecnologia, cultura institucional e práticas de gestão, de modo a transformar informações em inteligência estratégica para fortalecer o desempenho e a entrega de valor público.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Ministério da Gestão transforma 66 mil cargos obsoletos em 35,9 mil novas vagas – Agência gov](#)

[Mesmo após denúncias, saúde do DF ainda continua com déficit de servidores – Brasil de Fato](#)

[Pioneirismo: Fiocruz e MS realizam Censo da Força de Trabalho no SUS](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Ausência de metodologias e critérios técnicos consolidados:** muitos órgãos carecem de instrumentos padronizados ou

metodologias próprias que permitam estimar, de forma realista, o número de servidores e as competências necessárias. Essa deficiência gera tanto carências de efetivo quanto excessos em determinadas áreas, com impactos na eficiência e na qualidade do serviço público.

- **Desalinhamento entre planejamento estratégico e gestão de pessoas:** a gestão da força de trabalho frequentemente ocorre de forma isolada, sem integração com os objetivos institucionais de médio e longo prazo. Isso resulta em concursos públicos defasados, movimentações pouco planejadas e falta de sinergia entre atribuições e perfis profissionais.
- **Resistência institucional e fragilidade na governança de dados:** ainda há baixa cultura de gestão baseada em evidências e dificuldade de integrar informações confiáveis sobre lotação, desempenho e competências. Essa limitação reduz a capacidade de análise e impede a construção de políticas de pessoal mais estratégicas e alinhadas à realidade organizacional.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Hoje, as carreiras são normalmente definidas para a atuação em órgãos e entidades específicas, com a fixação de número de cargos sem efetiva correlação com as necessidades. É como se fosse colocada “a carroça na frente dos bois”, prevendo soluções dissociadas dos problemas reais.	Com a Reforma, toda força de trabalho dos entes federativos deverá ser planejada, levando-se em consideração a evolução dos últimos 10 anos e a projeção para os próximos 10 anos.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Em um determinado órgão público, há crescentes reclamações de	Luana deverá verificar como está a situação nos últimos anos nesse

analistas administrativos em relação ao acúmulo de trabalho, devido ao fato de que vários colegas se aposentaram recentemente. Como o último concurso foi há mais de 10 anos, Luana, o gestor de recursos humanos, se sente pressionada a promover um novo concurso imediatamente, sem olhar como esse departamento vem funcionando nos últimos anos, quais os trabalhos estão sendo desempenhados, nem como será o funcionamento do órgão nos próximos anos. Assim, a lógica de contratação será verificar quantos servidores se aposentaram que esse será o número de novos entrantes no próximo concurso.	departamento. Assim, poderá descobrir que o acúmulo de trabalho não vem ocorrendo somente pelas aposentadorias, mas também a processos de trabalho mal formulados, que ao invés de múltiplas pessoas fazerem uma tarefa, ela poderia ser desempenhada por um único servidor. Além disso, deverá colocar no seu diagnóstico uma análise da infraestrutura existente. Com isso, pode identificar que o sistema que os analistas usam está vigente há mais de 20 anos, ou seja, precisa de uma atualização significativa. A adoção de ferramentas de Inteligência Artificial (IA) vai significar mudanças na forma de trabalho em determinadas áreas e impactar o planejamento do pessoal. Com tais considerações no seu planejamento, haverá a devida motivação para Luana contratar somente um terço da quantidade que se aposentou, pois o diagnóstico mostrou que há outras melhorias organizacionais a serem feitas que irão reduzir a carga de trabalho que inicialmente estava sendo questionada.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

“Art. 37. As administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerão aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da transparência, da eficiência, da digitalização, da motivação e da consensualidade e, também, às seguintes regras:

.....

II - a investidura em cargo efetivo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, que, em conformidade com o perfil profissional desejável, avaliará conhecimentos e habilidades estritamente necessários para o desempenho das respectivas atribuições, na forma prevista em lei nacional;

II-A - o concurso público para investidura em cargo efetivo ou emprego público deverá ser precedido de dimensionamento do quadro de pessoal, priorizar carreiras transversais e estar acompanhado de justificativas que comprovem a necessidade das contratações para o alcance dos objetivos e metas do órgão ou entidade pública previstos no planejamento estratégico para resultados e no acordo de resultados;

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Art. 3º Os concursos públicos devem estar alinhados aos instrumentos de planejamento do órgão ou entidade pública, inclusive o dimensionamento da força de trabalho, observados os seguintes objetivos:

.....

Art. 5º O concurso público será iniciado pela fase preparatória, observadas as seguintes exigências:

I – a elaboração de estudo técnico preliminar, com a participação da área de gestão de pessoas do órgão ou entidade pública e das respectivas áreas finalísticas, observados os seguintes requisitos mínimos:

a) evolução do quadro de pessoal nos últimos 10 (dez) anos e projeção da diminuição do número de servidores ou empregados públicos pelo mesmo período, consideradas as prováveis vacâncias de cargos públicos ou extinções de contrato de trabalho;

b) análise de soluções disponíveis para otimização da estrutura organizacional, racionalização das rotinas administrativas e elevação dos níveis de eficiência do quadro de pessoal atual, incluindo avaliação das seguintes alternativas:

1. realocação da força de trabalho da Administração Pública conforme reais necessidades administrativas, privilegiando-se as atividades que mais agregam valor aos serviços prestados aos cidadãos;

2. incorporação de novos recursos de tecnologia da informação e comunicação e implementação de novas ações de governo digital, observada a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021;

.....

Eixo 3: Profissionalização

Área VIII – Nova Gestão de Carreiras no Serviço Público

Pontos abrangidos por essa área:

- 3. REDUÇÃO DO NÚMERO DE CARREIRAS**
- 4. AMPLIAÇÃO PARA NO MÍNIMO 20 NÍVEIS DE PROGRESSÃO**
- 5. FIM DA PROGRESSÃO EXCLUSIVAMENTE POR TEMPO DE SERVIÇO**
- 6. POSSIBILIDADE DE INGRESSO EM NÍVEIS MAIS ELEVADOS DA CARREIRA**
- 7. VÍNCULO ESTATUTÁRIO POR TEMPO DETERMINADO**
- 8. TABELA REMUNERATÓRIA UNIFICADA**

28. REDUÇÃO DO NÚMERO DE CARREIRAS

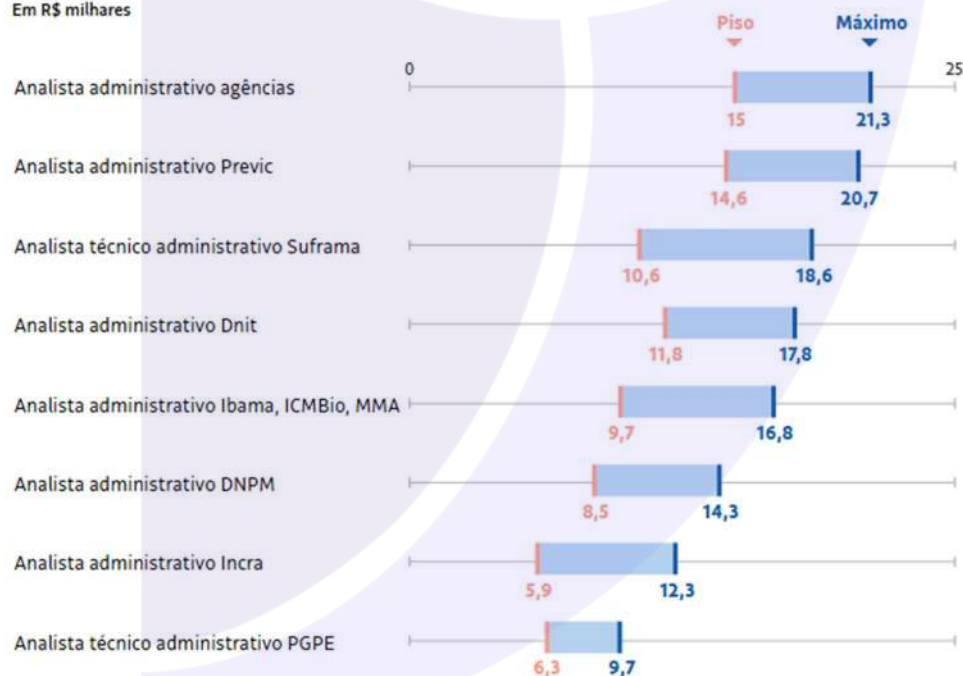
a. Diagnóstico do Problema

O serviço público brasileiro está organizado principalmente em carreiras. Não obstante, no dia a dia da administração é possível identificar funcionários que realizam as mesmas funções, mas são remunerados de forma desigual e recebem incentivos diferentes por pertencerem a carreiras diversas.

Muitas vezes, as carreiras se diferenciam apenas de acordo com o nível de escolaridade ou de acordo com o órgão a que estão vinculadas, e não representam uma lógica consistente de organização dos recursos humanos. Por exemplo, o cargo de analista administrativo no governo federal pode ter uma remuneração inicial de R\$ 5.213, caso seja ocupado por servidores que trabalham no Incra, ou de até R\$ 15 mil se a posição for nas agências reguladoras, como a Anac (Agência Nacional da Aviação Civil). Isso porque, apesar de a denominação ser idêntica, há sete cargos de analista administrativo na administração pública federal, de acordo com o Painel Estatístico de Pessoal do MGI (Ministério de Gestão e Inovação).

Carreiras com nomes parecidos têm pagamentos muito díspares

Em R\$ milhares



Um documento⁵⁰ do Movimento Pessoas à Frente destaca que o atual modelo de carreiras no serviço público brasileiro é excessivamente fragmentado, com mais de 300 carreiras distintas, o que gera desigualdade entre profissionais que desempenham funções semelhantes, dificulta a mobilidade e compromete a eficiência da gestão de pessoas. Entre os principais resultados, propõe-se a adoção de um modelo híbrido, que combine elementos de carreiras e posições, bem como a reorganização das carreiras por funções transversais, reduzindo sobreposições e incentivando maior racionalidade.

Também se defende a criação de uma política remuneratória baseada na complexidade e responsabilidade das funções, com tabela salarial única, maior transparência e comitês plurais para formulação de salários. No campo da progressão e promoção, o documento recomenda critérios vinculados a desempenho, competências e experiência, evitando distorções ligadas apenas à senioridade ou títulos acadêmicos. Por fim, ressalta a necessidade de uma governança mais clara e baseada em dados, combinando centralização estratégica com descentralização operacional, de forma a aprimorar a consistência das políticas de gestão de pessoas no setor público.

A multiplicação da quantidade e dos tipos de carreiras resulta na desagregação das políticas de gestão de recursos humanos (especialmente em subsistemas como alocação, remuneração, avaliação e promoção de pessoal), o que acaba sendo contraprodutivo, uma vez que permite que se propague a desigualdade de tratamento entre profissionais que exercem funções semelhantes e gera fragmentação na gestão de pessoas como um todo.

b. Menções na Mídia do Assunto

[No setor público, carreiras parecidas têm diferenças de remuneração de até 200% - Folha de São Paulo](#)

[Estado eficiente: veja como Portugal, Reino Unido e Canadá mudaram contratação e carreiras de servidores públicos – O Globo](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Falta de uma gestão centralizada de recursos humanos no governo federal:** ausência de uma instância central clara e robusta

⁵⁰ https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2022/07/PAF_gestao_carreiras_2021_1708.pdf

para coordenar a política de gestão de pessoas tem dificultado a uniformização e racionalização das carreiras

- **Excessiva fragmentação:** a multiplicação da quantidade e dos tipos de carreiras, que resulta em um serviço público complexo e caro de administrar. Funcionários que realizam as mesmas funções, mas são remunerados de forma desigual e recebem incentivos diferentes por pertencerem a carreiras diversas.
- **A multiplicação de regras de remuneração e gestão muito específicas:** A criação indiscriminada de carreiras trouxe consigo a proliferação de regras próprias de remuneração, progressão e promoção, que variam amplamente entre órgãos e funções.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
O Brasil mantém um modelo de serviço público baseado principalmente em carreiras, complexo e caro de administrar.	Incentivo à transversalidade e à mobilidade das carreiras: ao enxugar a quantidade de carreiras, a reestruturação permite a seleção de servidores que possam transitar entre órgãos conforme a demanda institucional e evita sobreposições. Carreiras menos engessadas permitem concursos mais abrangentes, que empreguem servidores aptos a otimizar o serviço público por meio da transversalidade.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Raquel ingressou no serviço público como analista administrativa do órgão A. Durante um tempo, começou a estranhar que no órgão B, os analistas administrativos de lá ganham mais do que ela, embora exerçam as mesmas funções.	Haverá somente um cargo de analista administrativo, aplicável a todos os órgãos do ente. Assim, Raquel poderá ser aproveitada na vaga do órgão B.

Ela soube que no órgão B eles estavam procurando alguém com experiência em análise dados, mas ao tentar a vaga, descobriu que somente seria possível para os cargos de analistas administrativos do respectivo órgão.	

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo máximo de quarenta e oito meses contados da data da entrada em vigor desta Emenda Constitucional, deverão implementar as seguintes medidas de gestão de pessoal:

I – dimensionamento da força de trabalho, com metodologia definida em regulamento e ampla divulgação pública, para subsidiar o planejamento e a alocação de pessoal;

II – reestruturação do quadro de pessoal, mediante eliminação de sobreposições de atribuições e reorganização das carreiras, com a priorização de carreiras transversais aptas a atuar em diversos órgãos e entidades, observado o disposto nos incisos IV e V do § 1º do art. 39 da Constituição, devendo a definição dos respectivos níveis remuneratórios na tabela remuneratória única considerar o grau de complexidade das atribuições;

III – movimentação de pessoal entre órgãos e entidades públicas do respectivo Poder ou Órgão autônomo, com alteração da lotação e do exercício de agentes públicos de acordo com as necessidades da Administração Pública identificadas no dimensionamento da força de trabalho.

Parágrafo único. A reestruturação do quadro de pessoal a que se refere o inciso II do caput deste artigo:

I - não poderá implicar aumento de remuneração, subsídio ou vantagem pecuniária de qualquer natureza, inclusive para o atendimento do disposto nos incisos IV e V do § 1º do art. 39 da Constituição;

II - deverá observar o nível de escolaridade exigido, a compatibilidade da remuneração ou subsídio percebido e a similitude de atribuições realizadas, inclusive quanto ao grau de complexidade.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto

PL – Marco Legal da Administração Pública

CAPÍTULO III

DAS NORMAS GERAIS SOBRE GESTÃO DE CARREIRAS

Art. 8º A gestão de carreiras e cargos nas administrações públicas, direta e indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios observará as seguintes diretrizes:

I – geração de valor público por meio da excelência na gestão de pessoas;

II – simplificação e racionalização da estrutura de grupos, carreiras e cargos públicos;

III – organização das carreiras em grupos com atribuições semelhantes, no âmbito de cada Poder ou órgão autônomo;

IV – fomento a carreiras transversais, estruturadas de forma a possibilitar atuação em diferentes órgãos e entidades no âmbito de cada Poder ou órgão autônomo;

V – gestão dinâmica da força de trabalho, com mobilidade e aproveitamento estratégico dos servidores, conforme necessidades institucionais;

VI – priorização da alocação estratégica de servidores em atividades de maior complexidade e impacto institucional;

VII – desenvolvimento contínuo, valorização profissional e alinhamento entre a complexidade das atribuições dos cargos e a remuneração dos servidores;

VIII – reconhecimento do mérito individual e do desempenho coletivo, com base em avaliação periódica;

IX – transparência ativa e disponibilização em dados abertos das estruturas de carreira, da alocação da força de trabalho e das remunerações;

X – integração entre planejamento de pessoal, orçamento e políticas públicas.

Parágrafo único. As propostas de criação, racionalização ou reestruturação de grupos, carreiras e cargos deverão observar:

I – a estrutura organizacional do respectivo Poder ou órgão autônomo e seu planejamento estratégico;

II – o dimensionamento da força de trabalho e o mapeamento de competências, com identificação de sobreposições e lacunas;

III – a análise de impacto orçamentário-financeiro, nos termos da legislação aplicável, e a compatibilidade com os limites de despesa de pessoal;

IV – a facilitação da mobilidade dos servidores entre órgãos e entidades públicas;

V – a observância dos princípios da eficiência administrativa, da economicidade e da sustentabilidade fiscal.

Art. 9º O Poder Executivo de cada ente federativo organizará suas carreiras em Grupos de Carreiras, utilizando metodologia que considere, dentre outros elementos, a natureza, a complexidade, o nível de responsabilidade e os requisitos de formação dos cargos.

§ 1º A metodologia de classificação e a alocação das carreiras nos respectivos grupos serão definidas por lei ou, quando delegada, por ato normativo do Chefe do Poder Executivo.

§ 2º As tabelas de classificação das carreiras deverão ser públicas, permanentemente atualizadas em sítio eletrônico oficial, e disponibilizadas em formato de dados abertos.

Art. 10. A definição das atribuições e dos requisitos de ingresso em cargo público criado ou objeto de racionalização observará as seguintes diretrizes:

I - atribuições preferencialmente amplas e multifuncionais, que possibilitem a movimentação da força de trabalho conforme necessidades da administração pública ao longo do tempo, em diferentes órgãos e entidades;

II – estruturação dos cargos conforme as atividades a serem desempenhadas, não necessariamente vinculadas de forma exclusiva a determinado órgão ou entidade;

III – classificação em especialidades quando for necessária formação específica ou domínio de habilidades técnicas, mediante critérios objetivos e considerando o interesse da Administração Pública.

§ 1º Não deverão ser encaminhadas propostas de criação de cargos efetivos com atribuições:

- I – idênticas ou similares às de cargos já existentes;
- II – de natureza temporária ou suscetíveis de obsolescência;
- III – de baixa complexidade, compatíveis com funções auxiliares, terceirização ou soluções tecnológicas.

§ 2º Cargos com atribuições comuns a vários órgãos ou entidades deverão ser preferencialmente estruturados de modo transversal.

§ 3º A racionalização de cargos deverá buscar a aglutinação daqueles que apresentem similitude ou sobreposição de funções.

Art. 11. Será facilitada a movimentação de servidores entre diferentes órgãos e entidades do mesmo ente federativo, especialmente quando as carreiras de origem e de destino pertencerem ao mesmo Grupo de Carreiras.

§ 1º Ato do Chefe do Poder Executivo regulamentará as condições da movimentação, observando o interesse público e a necessidade de pessoal.

§ 2º O servidor movimentado preservará integralmente os direitos e vantagens da carreira de origem, cabendo a avaliação de desempenho ser realizada de forma conjunta entre os órgãos de origem e de destino.

§ 3º Carreiras de alto grau de especialização que exijam permanência funcional específica poderão ser excepcionadas da mobilidade, conforme regulamento.

Art. 12. O desenvolvimento do servidor na carreira será orientado por critérios objetivos que combinem mérito e tempo de serviço, vedada a progressão baseada exclusivamente no interstício temporal.

§ 1º Serão considerados critérios de mérito, entre outros:

a) resultados em avaliações de desempenho individual e institucional;

b) participação em programas de capacitação e desenvolvimento profissional;

c) titulação acadêmica diretamente relacionada às atribuições do cargo;

d) engajamento e comprometimento com o trabalho desempenhado.

§ 2º Os planos de carreira deverão prever período mínimo de vinte anos para o alcance do nível final da carreira, com interstício mínimo de um ano entre cada progressão ou promoção.

§ 3º A remuneração inicial de cada cargo não poderá superar 50% (cinquenta por cento) do valor do último nível da carreira, devendo a evolução remuneratória observar progressão linear e proporcional.

§ 4º Ato do Poder Executivo de cada ente federativo poderá prever hipóteses de ingresso, mediante concurso público, em nível superior ao inicial do cargo, condicionado a critérios objetivos de titulação acadêmica e experiência profissional compatíveis com as atribuições do cargo, limitados a 5% (cinco por cento) do total de cargos providos.

Art. 13. A estrutura remuneratória das carreiras deverá ser simplificada, em consonância com a complexidade do cargo e o desempenho do servidor, observadas as seguintes diretrizes:

I – redução do número de parcelas remuneratórias, priorizando subsídio ou vencimento básico;

II - uniformização progressiva das estruturas remuneratórias para cargos de complexidade e funções similares em cada Grupo de Carreira;

III – vedação de parcelas adicionais de caráter remuneratório que não possuam natureza contributiva previdenciária;

IV - vedação de criação ou majoração de parcelas indenizatórias não relacionadas ao ressarcimento de despesas extraordinárias e eventuais decorrentes ocasionadas pelo regular exercício das atribuições do cargo;

V – vedação de reestruturação de carreiras dentro de um mesmo grupo, salvo para efeito da uniformização progressiva de que trata o inciso II deste artigo.

Art. 14. Cada ente poderá instituir bônus de resultado, a ser pago anualmente para agentes públicos, desde que:

I - seja desvinculado da remuneração, com pagamento relacionado ao desempenho global do órgão ou entidade e à contribuição do desempenho individual do agente para o alcance das metas institucionais, aferidos por meio de indicadores objetivos relacionados à qualidade, à eficiência e à efetividade social da prestação dos serviços;

II - não exceda, a cada exercício, o montante equivalente a duas remunerações mensais de cada agente, podendo alcançar o limite individual de até quatro remunerações para os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança estratégicos;

III - não exceda, globalmente, ao valor total despendido pelo órgão ou entidade instituidor com o pagamento de gratificações natalinas, décimo terceiro ou verbas de natureza equivalente, aos agentes públicos em atividade no órgão ou entidade no ano anterior;

IV - seja restrito aos agentes públicos em atividade que tenham estado em efetivo exercício de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano aquisitivo, ressalvado o afastamento em razão de férias por no máximo 30 (trinta) dias, e tenham alcançado as metas estipuladas pelo órgão ou entidade para elegibilidade ao recebimento do bônus.

Art. 15. Cada ente da Federação instituirá, no período máximo de 10 (dez) anos a contar da publicação desta Lei, tabela remuneratória única, aplicável a todos os cargos, empregos e funções públicas.

§ 1º Lei de iniciativa de cada Poder disporá sobre o enquadramento de seus respectivos cargos, empregos e funções nos níveis remuneratórios dispostos na tabela remuneratória única.

§ 2º As tabelas remuneratórias e o enquadramento de cada carreira serão públicos, permanentemente atualizados no portal da transparência do ente federativo, e disponibilizados em formato de dados abertos, com indicação detalhada de todas as parcelas remuneratórias e do valor total.

Art. 16. Fica instituído o Conselho Nacional de Remuneração do Serviço Público Federal (CONAREM), órgão colegiado de caráter consultivo, no âmbito da União, cuja composição e funcionamento serão definidos em ato do Poder Executivo Federal, observada em sua composição, ao menos, a presença de:

I – por parte do Poder Executivo:

a) de um representante do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos ou órgão correlato, que o presidirá;

b) de um representante do Ministério da Fazenda ou órgão correlato;

c) de um representante do Ministério do Planejamento e Orçamento ou órgão correlato;

II – por parte do Poder Legislativo:

a) de um representante da Câmara dos Deputados;

b) de um representante do Senado Federal;

c) de um representante do Tribunal de Contas da União;

III – de um representante do Poder Judiciário da União;

IV – de um representante do Ministério Público da União;

V – de um representante da Defensoria Pública da União.

Art. 17. Compete ao CONAREM:

I - realizar estudos técnicos sobre a evolução remuneratória no setor público e privado;

II - propor diretrizes para a fixação e a estrutura das tabelas remuneratórias;

III - emitir parecer técnico sobre propostas de reestruturação de carreira que impliquem impacto orçamentário;

IV – sugerir, com base em critérios de sustentabilidade fiscal, inflação, mercado de trabalho e variação do Produto Interno Bruto (PIB), percentuais de reajuste para o serviço público federal e para a tabela única remuneratória federal, quando instituída;

V - emitir parecer técnico sobre propostas de alteração no quantitativo de cargos efetivos;

VI - outras competências definidas em ato do Poder Executivo.

Art. 18. É facultada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a instituição de conselhos análogos ao CONAREM, para os quais poderão solicitar, se necessário, suporte técnico da União para sua estruturação e implementação.

29. AMPLIAÇÃO PARA NO MÍNIMO 20 NÍVEIS DE PROGRESSÃO

a. Diagnóstico do Problema

O Executivo Federal atualmente estrutura-se em 48 planos, 120 carreiras e mais de 2.000 cargos avulsos específicos. Com a publicação da Portaria MGI nº 5.127/2024, o governo federal busca promover uma gestão pública mais coerente com as políticas estatais, estabelecendo diretrizes para a elaboração das propostas de criação, racionalização e reestruturação de planos, cargos e carreiras no âmbito federal.

Um dos objetivos centrais dessa medida é impor parâmetros para que as carreiras sejam estruturadas de modo que haja um período mínimo para que o servidor atinja o topo da carreira, evitando que ele alcance o último patamar de forma prematura e passe grande parte de sua trajetória funcional estagnado⁵¹.

No âmbito da Administração Pública, observa-se que em diversas carreiras os servidores conseguem atingir rapidamente o nível mais alto, muitas vezes em poucos anos. Esse fenômeno evidencia um desafio estrutural: garantir uma progressão gradual e pautada no desenvolvimento profissional, de forma que a ascensão não dependa apenas do tempo, mas de critérios consistentes de desempenho e capacitação.

Em muitos casos, há carreiras com 13 níveis, para os quais teoricamente a progressão ocorreria em cerca de um ano e meio cada etapa; já em outras existem até 20 níveis, com diferença salarial entre os extremos inferior a R\$ 2.000, o que limita o incentivo à mobilidade ascendente⁵².

Adicionalmente, o sistema de carreiras sofre de grande heterogeneidade interna: cada carreira tem suas próprias regras, divisões e escalonamentos, e mesmo em órgãos distintos carreiras similares muitas vezes obedecem a tabelas salariais diferentes⁵³. Essa fragmentação compromete a isonomia, dificulta a mobilidade funcional entre órgãos e gera complexidade administrativa.

Esse panorama exige uma reestruturação sistêmica das carreiras públicas federais, com critérios uniformes de progressão e promoção, avaliação de

⁵¹ <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/portaria-5-127-24-solucao-parcial-para-um-sistema-de-pessoal-em-colapso>

⁵² <https://revista.uemg.br/revistapp/article/download/7210/4440>

⁵³ <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/909abf90-d83b-4859-9442-32b994d09761/content>

desempenho rigorosa e mecanismos que valorizem o mérito, o desenvolvimento e a mobilidade. A Portaria 5.127 representa um passo nessa direção, ao definir diretrizes que promovem simplificação, racionalidade e horizontes mais claros para os servidores – embora sua eficácia dependa de sua aplicação concreta e de ajustes nas estruturas existentes.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Governo Lula começa reforma, e servidor terá de trabalhar mais tempo para chegar ao topo – Folha de São Paulo](#)

[Mudanças na avaliação e progressão de carreira dividem opiniões no serviço público - Extra](#)

['Ideal é que servidor atinja topo da carreira em 20 anos', defende Dweck – Valor Econômico](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Fragmentação excessiva das carreiras:** O Executivo Federal convive com dezenas de planos, centenas de carreiras e milhares de cargos avulsos específicos. Essa multiplicidade gera sobreposição de funções semelhantes, com regras distintas de progressão e remuneração, aumentando a complexidade administrativa e dificultando a gestão integrada de pessoas.
- **Progressão acelerada e pouco vinculada ao mérito:** Muitas carreiras permitem que o servidor alcance o topo em poucos anos, sem que a evolução esteja necessariamente atrelada a desempenho, capacitação ou desenvolvimento profissional. Isso resulta em estagnação funcional precoce e em desincentivos para a qualificação continuada, como analisam trabalhos sobre gestão de desempenho e desenvolvimento na carreira no setor público.
- **Desigualdade e falta de critérios uniformes de remuneração:** Carreiras semelhantes em órgãos distintos apresentam tabelas remuneratórias diferentes, com discrepâncias tanto nos níveis quanto nos intervalos salariais. Em alguns casos, a diferença entre o início e o fim da carreira é muito baixa (menos de R\$ 2 mil), enfraquecendo os incentivos de progressão.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Publicada normativa que orienta diretrizes para novos pedidos de reestruturação de carreiras, mas apenas na administração pública federal (Portaria nº 5.127/2024 ⁵⁴).	Carreiras longas, servidores motivados: com o propósito de permitir a progressão efetiva da carreira, a reforma administrativa traz a marca mínima de 20 níveis de progressão, limitando o salário inicial em, no máximo, 50% do nível mais elevado

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Juliano acaba de entrar no serviço público, com salário inicial de R\$ 18 mil. De acordo com seu plano de carreira (definido em lei específica sobre seu cargo), ele sobe anualmente um nível até chegar no sexto e último nível (R\$ 22 mil). Durante os primeiros anos, Juliano faz um bom trabalho no órgão público, sempre vendo com boa perspectiva as atividades. No entanto, no sexto ano, ele começa a perceber que não vai ganhar mais nenhum aumento salarial. Assim, começa a se desanimar com o trabalho e entregar menos.	Juliano vai entrar no cargo sabendo que sua remuneração inicial será de R\$ 11 mil e a final de R\$ 22 mil. Ele terá 20 anos para crescer na carreira e poder ir se aperfeiçoando no trabalho.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

“Art. 39.

⁵⁴ <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mgi-n-5.127-de-13-de-agosto-de-2024-578207466>

§ 1º

IV - previsão de, no mínimo, vinte níveis para o alcance do nível final da carreira, com interstício mínimo de um ano entre cada progressão ou promoção;

.....” (NR)

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

30. FIM DA PROGRESSÃO EXCLUSIVAMENTE POR TEMPO DE SERVIÇO

a. Diagnóstico do Problema

A senioridade tem sido usada como único critério de avaliação de desempenho na Administração Pública, o que é limitante, pois embora importante, mede experiência e maturidade, mas não abrange competências fundamentais como a capacidade de aprendizado, adaptação, inovação, orientação e a entrega de valor no dia a dia.

A utilização da senioridade como critério único de progressão funcional na Administração Pública brasileira revela-se cada vez mais insuficiente para atender às demandas de uma gestão pública moderna. Embora o tempo de serviço seja um indicador relevante de experiência e maturidade, ele não é capaz de capturar dimensões cruciais do desempenho individual, como capacidade de aprendizado contínuo, adaptação a mudanças, inovação e orientação para resultados. Pesquisas da OCDE⁵⁵ sobre gestão de recursos humanos no setor público indicam que países que baseiam progressões apenas em critérios temporais enfrentam dificuldades em atrair e reter talentos mais dinâmicos e inovadores, além de gerar um efeito de estagnação organizacional.

Outro ponto crítico é que o modelo exclusivamente temporal reduz os incentivos à produtividade e ao desenvolvimento profissional. Carreiras estruturadas apenas pelo tempo de serviço tendem a criar distorções salariais e limitar a eficiência do gasto público, já que não diferenciam servidores que entregam resultados excepcionais daqueles que apenas cumprem o tempo mínimo exigido. Isso fragiliza o princípio da meritocracia e contribui para a percepção de desigualdade interna.

Além disso, esse modelo ignora competências comportamentais e de gestão, conhecidas como soft skills, que são cada vez mais valorizadas em administrações modernas. Estudos da Escola Nacional de Administração Pública⁵⁶ ressaltam que habilidades como liderança, trabalho em equipe, orientação para o cidadão e capacidade de inovação são essenciais para alinhar a atuação dos servidores aos objetivos estratégicos do Estado. A

⁵⁵ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/pt/publications/reports/2010/05/oecd-reviews-of-human-resource-management-in-government-brazil-2010_g1ghc56d/9789264086098-pt.pdf

⁵⁶ <https://bibliotecadigital.enap.gov.br/bitstream/1/1984/1/305-1134-1-PB.pdf>

progressão pautada apenas no tempo de serviço não estimula o desenvolvimento dessas competências, comprometendo a capacidade de entrega de valor público.

Por fim, a manutenção de um sistema de progressão apenas temporal gera descompasso com práticas internacionais de gestão de pessoas, nas quais predominam modelos híbridos que combinam senioridade, resultados alcançados e avaliação de competências. A experiência de países como Canadá e Reino Unido, descrita no estudo da OECD⁵⁷, mostra que a adoção de sistemas mais equilibrados promove maior engajamento, aumenta a accountability e contribui para que a burocracia pública se torne mais responsiva às demandas sociais.

Uma avaliação de desempenho eficaz deve considerar uma combinação de fatores, como habilidades técnicas, soft skills, resultados alcançados, liderança, mentoria e alinhamento com os objetivos estratégicos da empresa, complementando a senioridade com uma visão mais holística do desempenho do colaborado.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Avaliação de desempenho impõe novo teste ao diálogo com os servidores - Jota](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Foco atual em Experiência, Não em Entrega:** A senioridade está ligada à experiência e tempo de carreira, mas não reflete a qualidade do trabalho entregue ou o impacto estratégico gerado.
- **Limitações de Outras Competências:** Não considera habilidades como capacidade de liderança, mentoria, resolução de problemas complexos, visão estratégica, e a capacidade de inovar e se adaptar, que são cruciais em todos os níveis.
- **Desvaloriza Profissionais de Menos Tempo:** Profissionais mais juniores podem ter um desempenho excepcional, inovar e

⁵⁷ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/09/leadership-for-a-high-performing-civil-service_8125d0d5/ed8235c8-en.pdf

aprender rapidamente, mas seriam desvalorizados ao serem julgados apenas por não terem "muitos anos de casa".

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Atualmente, a progressão na carreira é muito centrada no tempo de serviço (senioridade). Foi publicada normativa que orienta diretrizes para novos pedidos de reestruturação de carreiras, mas apenas na administração pública federal (Portaria nº 5.127/2024).	Exigência de avaliação de desempenho: Não tem sentido um profissional ser promovido puramente por tempo de serviço. Adotando como premissa o modelo do SDEC do Poder Executivo Federal, vamos valorizar o desempenho dentro do serviço público, com o fim da progressão exclusivamente por tempo de serviço.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Ana é analista em um órgão público e, ao longo dos anos, sempre teve clareza de que sua progressão dependia apenas do tempo de serviço. Sabia que, cumprindo a contagem de anos, chegaria ao próximo nível da carreira, independentemente de seus resultados. Isso trazia segurança, mas também gerava acomodação. Apesar de ser dedicada, muitas vezes percebia colegas desmotivados, sem incentivo para inovar ou buscar capacitações adicionais. No decorrer do tempo,	Ana passou a considerar as avaliações periódicas de suas entregas, participação em capacitações e desenvolvimento de competências. Ela percebeu que suas habilidades de liderança e sua iniciativa em propor melhorias finalmente eram reconhecidas. Além disso, programas de formação continuada, como os sugeridos pela ENAP, passaram a contar pontos em sua trajetória. O resultado foi um ambiente mais justo: os servidores que realmente contribuíam para os objetivos

Ana começou a se juntar a seus colegas, pois não via necessidade de se esforçar mais.

estratégicos do órgão avançavam mais rápido, gerando maior engajamento e melhorando a percepção de valor público entregue à sociedade.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 37.

XXIII - aos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos das administrações públicas direta e indireta, aos membros de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos detentores de mandato eletivo e aos demais agentes políticos são vedados:

.....

g) progressão ou promoção exclusivamente por tempo de serviço;

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Art. 26. Para fins de progressão, serão considerados:

I - os resultados da avaliação periódica de desempenho do servidor e a análise de sua contribuição para o desempenho institucional do órgão ou entidade; e

II - o interstício em cada nível não inferior a doze meses.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto

31. POSSIBILIDADE DE INGRESSO EM NÍVEIS MAIS ELEVADOS DA CARREIRA

a. Diagnóstico do Problema

O concurso público constitui-se no principal instrumento de seleção de candidatos para cargos efetivos da Administração Pública brasileira, encontrando-se expressamente previsto na Constituição Federal de 1988. O art. 37, incisos I a IV, estabelece os princípios da igualdade, da exigência de concurso, da validade temporal dos certames e das regras para nomeação, conferindo a esse instituto a natureza de verdadeiro princípio constitucional.

Uma vez aprovado em concurso público, o candidato passa a integrar a carreira correspondente a partir de uma classe e padrão considerados como o início da trajetória profissional. Isso significa que o servidor inicia sempre do primeiro degrau da estrutura da carreira, independentemente de sua formação, experiência ou qualificação prévia. A jurisprudência consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça confirma que a legislação aplicável para definir esse ponto de ingresso é aquela vigente na data da nomeação do servidor, garantindo segurança jurídica no processo.

Contudo, esse modelo apresenta limitações quando confrontado com a necessidade de atrair profissionais altamente especializados e experientes para a Administração Pública. Há uma crescente demanda por servidores que já cheguem preparados para atuar em funções de maior complexidade e responsabilidade, sobretudo diante de desafios que exigem conhecimento técnico avançado e práticas modernas de gestão. A rigidez do sistema atual, entretanto, inviabiliza que esses perfis ingressem em posições compatíveis com sua senioridade.

Na prática, candidatos com qualificações superiores ou longa experiência profissional precisam iniciar obrigatoriamente do nível mais baixo da carreira, sendo forçados a percorrer todos os degraus iniciais até alcançar posições mais adequadas às suas competências. Essa obrigatoriedade gera desincentivos para a entrada de talentos no setor público, contribui para a perda de profissionais que poderiam fortalecer a máquina estatal e compromete a eficiência administrativa ao impor uma progressão burocrática que nem sempre dialoga com as necessidades reais da sociedade.

b. Principais Causas Encontradas

- **Rigidez normativa do modelo constitucional e legal de ingresso no serviço público:** rigidez normativa impede que candidatos com maior experiência ou especialização ingressem em níveis mais altos da carreira, tornando o sistema pouco adaptável às demandas contemporâneas do Estado

- **Falta de mecanismos diferenciados para valorização de experiência e qualificação profissional:** o Brasil não dispõe de instrumentos para reconhecer e aproveitar talentos que já chegam ao serviço público com ampla experiência acadêmica ou profissional

c. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Hoje não há dispositivo constitucional que abarque esta possibilidade de entrada de servidor em nível diferente do inicial	Concurso para níveis maiores de experiência: Nem todo servidor precisa começar do nível inicial. Com o planejamento de pessoal traçado, o gestor terá a possibilidade de propor um concurso para níveis mais elevados, em busca de profissionais que já tenham a qualificação e/ou expertise necessárias para a função em questão. Para evitar que esse modelo vire regra, foi fixada uma trava de 5% do quadro para essas excepcionalidades

d. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Murilo sempre sonhou em contribuir com a Administração Pública. Formado em engenharia, com mestrado e mais de dez anos de experiência em gestão de grandes projetos, ele avaliou se ia prestar concurso para um órgão federal.	O planejamento de pessoal do órgão identifica a necessidade de profissionais experientes em áreas estratégicas e abre concurso já em nível mais elevado da carreira. Assim, Murilo poderá ingressar diretamente em um cargo compatível com seu perfil, trazendo

No entanto, pela regra atual, mesmo com toda sua qualificação, Murilo teria que começar no primeiro nível da carreira, ao lado de recém-formados que estavam apenas iniciando sua trajetória profissional. Essa situação o desmotivou fortemente. Devido a isso, Murilo desiste da ideia e foca em outras possibilidades de trabalho.

resultados imediatos para a Administração, além da satisfação pessoal por ver sua experiência reconhecida.

e. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 37.

II-D - quando necessária a admissão de profissionais com maior especialização e experiência profissional, o concurso público poderá ser destinado à investidura em nível de carreira diverso do inicial, desde que a modalidade de provimento de cargos não ultrapasse 5% (cinco por cento) da força de trabalho dimensionada do órgão ou entidade pública.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

32. VÍNCULO ESTATUTÁRIO POR TEMPO DETERMINADO

a. Diagnóstico do Problema

Necessidades da administração podem ser temporárias, a depender da natureza do problema social que o governo se dispõe a resolver. Para esses casos específicos, é mais econômico e produtivo para a sociedade que o governo faça contratações pontuais e por prazo determinado, dado que o problema em análise tende a se reduzir ou mesmo se extinguir com o passar do tempo.

A Constituição Federal de 1988 prevê, no art. 37, IX, que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. Isso já indica que a contratação de agentes públicos por prazo determinado constitui uma exceção ao regime típico de provimento por concurso público e regime estatutário.

Importante distinguir: o modelo atual de contratação por tempo determinado não é um vínculo estatutário, em geral constitui relação jurídica especial, híbrida ou contratual, sujeita a regime normativo específico, mas sem as garantias plenas do regime estatutário (como estabilidade) nem necessariamente às regras da CLT.

Atualmente, a administração pública só conta com a modalidade de contratação de servidores efetivos, aqueles que não podem ser demitidos e que permanecerão no serviço público até sua aposentadoria. Essa limitação traz perdas alocativas que podem ser minoradas ao se permitir a contratação de uma pequena parcela de servidores públicos por tempo determinado.

A adoção de vínculos estatutários por tempo determinado pode trazer vantagens significativas para a Administração Pública. Em primeiro lugar, oferece maior flexibilidade para lidar com demandas transitórias, permitindo que o governo responda rapidamente a necessidades específicas ou emergenciais sem inflar permanentemente o quadro de pessoal. Além disso, gera economia e eficiência, já que evita custos de longo prazo associados à manutenção de servidores efetivos em funções cuja relevância tende a diminuir ou desaparecer com o tempo. Outro benefício é a redução da rigidez alocativa, pois possibilita ajustes no dimensionamento da força de trabalho de acordo com o ciclo das políticas públicas, evitando estoques de servidores em áreas que já não demandam tantos recursos. Por fim, abre espaço para especialização e inovação, criando condições para que projetos de caráter temporário (especialmente

em áreas como tecnologia e modernização da gestão) contem com profissionais qualificados sem a necessidade de vínculos permanentes, como já ocorre em experiências internacionais reguladas de forma mais clara.

b. Menções na Mídia do Assunto

[As contratações temporárias no serviço público – Nexo Jornal](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Rigidez do regime jurídico único:** mesmo quando as demandas são transitórias, a administração tende a recorrer a vínculos permanentes, gerando custos de longo prazo e ineficiências alocativas.
- **Ausência de marco regulatório claro e unificado:** As contratações temporárias no Brasil são reguladas pela Lei 8.745/1993 e por normas estaduais/municipais fragmentadas, o que gera insegurança jurídica e margem para abusos.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Cargos efetivos atualmente não possuem limitação temporal para sua ocupação. Uma vez aprovado, o servidor poderá permanecer no cargo até sua aposentadoria.	Criação de nova modalidade para ocupação de cargos efetivos, denominada investidura a termo. Será admitida a realização de concurso público para a contratação de cargos efetivos por prazo não inferior a 10(dez) anos. Esses servidores suprirão necessidades transitórias, devidamente fundamentadas pelos gestores, e gozarão de todas as prerrogativas e deveres de um servidor público, incluindo regime previdenciário, estabilidade, estágio probatório etc.

	Dado seu caráter de atendimento a necessidades não permanentes, essa modalidade fica limitada a 5% dos servidores em atividade no cargo ou carreira.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
José e Pedro prestaram concurso público e foram admitidos para a função de auditor fiscal da receita municipal. No entanto, com o advento da Reforma Tributária, a medida que ela era implementada, cada vez mais se via a desnecessidade de tais servidores. Quando já for feita a transição, não haveria mais a necessidade de trabalho por parte de José e Pedro. Como não havia a possibilidade de demissão dos servidores nem mesmo era possível direcioná-los para outras atividades, José e Pedro vão exercendo menos trabalho, mas aumentando os custos da administração municipal.	Como as atividades de fiscalização de tributos municipais tendem a se intensificar nos próximos anos, em função da necessidade de adequação dos entes às novas regras da reforma tributária, e arrefecer assim que essa mudança esteja concluída, o município optou por realizar concurso com investidura a termo. Dessa forma, contará com novos auditores fiscais pelo prazo de 10 anos, durante os quais esses servidores gozarão de todos os direitos e deveres de um servidor público, inclusive contribuições para aposentadoria, e após a conclusão dos trabalhos da reforma tributária, poderá canalizar recursos públicos para outras áreas que julgue prioritárias.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

“Art. 37. As administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerão aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da transparência, da eficiência, da digitalização, da motivação e da consensualidade e, também, às seguintes regras:

.....

II-B - é admitida a realização de concurso público para investidura a termo em cargo efetivo, por prazo não inferior a 10 (dez) anos, observado o disposto em lei nacional e as seguintes regras:

- a) durante o prazo determinado de investidura, ao ocupante do cargo efetivo serão aplicadas todas as normas do respectivo regime jurídico, inclusive no que diz respeito aos direitos, vantagens, regime e processo disciplinares, regime previdenciário, inclusive de previdência complementar, estabilidade e estágio probatório;
- b) a investidura a termo em cargo efetivo deverá ser fundamentada em justificativa que demonstre concretamente a transitoriedade da necessidade a ser atendida, podendo contemplar todas as áreas de atuação do órgão ou entidade;
- c) a quantidade de servidores investidos na modalidade de que trata este inciso não poderá ultrapassar 5% (cinco por cento) dos servidores em atividade no cargo ou carreira;

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

33. TABELA REMUNERATÓRIA UNIFICADA

a. Diagnóstico do Problema

Um dos principais problemas enfrentados na estruturação dos recursos humanos na administração pública é a diversidade de carreiras, cada uma delas estruturada por meio de lei própria, com remuneração também definida para cada legislação. Isso acaba por gerar diversos entraves:

1. Cada carreira possui estrutura e remuneração definidas a partir de negociações específicas com o Poder Público, resultando em grande fragmentação dos quadros remuneratórios e ausência total de previsibilidade e segurança quanto ao padrão remuneratório.
2. Perpetuam-se desigualdades dentro do serviço público, uma vez que carreiras mais “fortes”, com mais poder de persuasão e negociação, tendem a alcançar reajustes maiores, acentuando a desigualdade remuneratória em relação às demais carreiras.
3. Dispendio considerável de energia e de recursos apenas para realizar as negociações com os diversos grupos de servidores. Um exemplo é o caso do Poder Executivo Federal, que, contando com mais de trezentas carreiras em seus cargos, ao realizar uma rodada de negociações para reajustes, precisa instituir inúmeras mesas de negociação, com categorias diversas, resultando em alegações de descumprimento de acordos, insatisfações de determinadas categorias ao comparar o seu acordo com o ajuste celebrado com categorias diversas, dentre outros fatores.

Uma materialização desse cenário de entraves pode ser vista na Lei nº 15.141/2025: após mais de cinquenta acordos celebrados pelo Governo Federal com as diversas categorias do serviço público, a legislação possui mais de trezentos anexos, cada um indicando uma tabela remuneratória para cada cargo que recebeu reajustes.

Assim, a fragmentação dos parâmetros remuneratórios prejudica:

- I) a eficiência da máquina pública, por demandar enorme esforço da administração apenas para definir reajustes e estrutura remuneratória de seus agentes;
- II) a isonomia, pois contribui para a criação e o incremento de desigualdades remuneratórias entre os agentes de Estado;
- III) A transparência, pois é muito difícil para o cidadão conseguir encontrar, em anexos constantes de inúmeras leis, a tabela remuneratória correspondente a uma determinada carreira.

Nos Estados Unidos, o serviço público federal utiliza o sistema General Schedule (GS), que funciona como uma tabela remuneratória unificada para

a maioria dos servidores civis federais. O GS possui 15 níveis (grades) e cada nível conta com 10 passos (steps) de progressão, estabelecendo salários básicos nacionais que são ajustados por região através do locality pay. Em 2025, por exemplo, um servidor no nível GS-5 inicia com cerca de US\$ 34 mil/ano, enquanto um GS-15 no topo pode ultrapassar US\$ 160 mil/ano. Para altos cargos de direção existe ainda o Senior Executive Service (SES), que segue regras específicas de remuneração.

Em Portugal, a administração pública adota a Tabela Remuneratória Única (TRU), que estabelece níveis remuneratórios válidos para todas as carreiras e categorias da função pública. A TRU garante que nenhum servidor receba abaixo do salário-mínimo nacional e organiza as carreiras em escalões de entrada e progressão. Em 2025, a Base Remuneratória da Administração Pública (BRAP) está fixada em 878,41 €, servindo de referência para as remunerações. Exemplo: um Técnico Superior pode variar de cerca de 1.385 € a 3.667 €, enquanto Assistentes Técnicos e Operacionais possuem faixas menores, também definidas pela TRU.

Comparando, nota-se que ambos os países possuem tabelas estruturadas, mas com diferenças: os EUA centralizam apenas no âmbito federal e aplicam ajustes regionais, enquanto Portugal aplica a TRU nacionalmente de forma uniforme. O modelo norte-americano é mais flexível para carreiras específicas e altos cargos, enquanto o português é mais homogêneo, garantindo maior padronização entre carreiras e órgãos públicos.

b. Menções na mídia sobre o assunto

[Servidores: veja as 5 mesas de negociação que governo falta abrir:](#)

“Número representa 12,5% do total de mesas de negociação que o governo Lula se comprometeu a abrir. Já foram assinados 16 termos de acordo” - Portal Metrôpoles

[100% do funcionalismo público federal encerra 2024 com acordos de reajustes e reestruturação de carreiras – Portal Gov.br](#)

[Governo recua e anuncia que vai equiparar reajuste a médicos\(as\) e médicos\(as\) veterinários\(as\) em 2026](#)

c. Principais Causas Encontradas

- Múltiplas carreiras em âmbito federal, estadual e municipal, dificultando a visualização de um padrão referencial.

- Remunerações distintas para cargos públicos similares, provocando competições por reajustes.
- Corporativismo de cargos específicos.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Cada carreira tem estrutura remuneratória própria, definida em lei específica, sem qualquer lógica sistemática na fixação dos valores e dos níveis remuneratórios, resultando em múltiplas tabelas salariais, de difícil consulta pelo cidadão comum e que precisam, a cada reajuste, serem negociadas cargo por cargo.	Tabela Única: Cada ente da Federação deverá instituir uma tabela remuneratória única, que servirá de parâmetro para a remuneração de todos os seus agentes públicos, sejam eles agentes políticos ou servidores estatutários. Níveis Abrangentes: A tabela remuneratória deverá conter uma quantidade de níveis remuneratórios suficiente para atender a diversidade remuneratória inerente à diferente natureza, grau de responsabilidade e complexidade dos cargos componentes de cada carreira. O nível inicial deverá corresponder ao salário-mínimo, e o nível final da tabela deverá ser o valor do teto remuneratório aplicado ao serviço público, nos termos do disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
João é servidor público federal do cargo “A”, de alta complexidade, e possui uma carreira que indica como ele poderá crescer no cargo, prevista em uma lei específica. No entanto, para saber o quanto João deve receber, os valores estão previstos em um anexo de outra lei. João percebe que outra carreira, de um cargo semelhante ao dele, mas de menor complexidade, conseguiu uma mudança significativa de sua tabela salarial. Assim, João inicia um movimento para garantir que os ganhos do seu cargo sejam maiores do que os ganhos que ocorreram no outro cargo.	Os valores de João estarão todos previstos na tabela remuneratória única da União. Essa tabela será no mínimo de 20 níveis, sendo que o primeiro nível começa com um salário-mínimo e o último nível termina com o teto constitucional. João saberá que a lei de sua carreira inicia no nível 10 e termina no nível 20. Ele também saberá que a lei da carreira do cargo semelhante ao seu começa no nível 5 e termina no 15.

f. Mudança Legislativa Proposta

PEC – Reforma Administrativa

“Art. 39.

.....

§ 5º-A A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios implementarão, por meio de lei específica, tabela remuneratória única para os agentes públicos que exercem cargo, emprego ou função pública em todos os Poderes e órgãos autônomos do respectivo ente da Federação, observadas as seguintes diretrizes:

I - a tabela remuneratória única servirá de referência para a remuneração ou subsídio do agente político, do servidor público e de todo aquele que exercer, ainda que transitoriamente, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato,

cargo, emprego ou função pública no âmbito do respectivo ente da Federação;

II - os valores fixados na tabela remuneratória única observarão o seguinte:

a) a tabela conterá número de níveis remuneratórios adequado para atender as diversidades e peculiaridades dos cargos públicos;

b) o valor do primeiro nível remuneratório da tabela corresponderá ao salário mínimo;

c) o valor do último nível remuneratório da tabela corresponderá ao valor do limite remuneratório aplicável ao ente da Federação, nos termos do inciso XI do art. 37 desta Constituição;

III - todas as leis que disciplinam cargos ou carreiras de agentes públicos deverão prever em quais níveis remuneratórios da tabela remuneratória única serão enquadrados os níveis da carreira, observado o disposto no § 1º deste artigo;

IV – qualquer reajuste na tabela remuneratória dependerá da edição de lei específica, ressalvado o reajuste do nível inicial para acompanhar a variação do salário mínimo.

.....” (NR)

Art. 9º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implementar a tabela remuneratória única de que trata o § 5º-A do art. 39 no prazo máximo de cento e vinte meses contados da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

Eixo 3: Profissionalização

Área IX – Modernização da Entrada no Serviço Público

Pontos abrangidos por essa área:

9. CONCURSO PÚBLICO NACIONAL UNIFICADO

10. ESTÁGIO PROBATÓRIO

34. CONCURSO PÚBLICO NACIONAL UNIFICADO

a. Diagnóstico do Problema

A realização do Concurso Nacional Unificado (CNU) trouxe um caso concreto de aplicação de um modelo nacional de concurso público, com dados e análises técnicas durante todo o processo. Em sua primeira edição, realizada em 2024, ofertou 6.640 vagas em 21 órgãos, com provas aplicadas em 228 cidades e 3.647 locais. O certame recebeu 2.6 milhões de inscrições, das quais 2.1 milhões foram confirmados os pagamentos e isenções. O perfil etário mostrou concentração de 80,3% dos inscritos entre 20 e 44 anos⁵⁸, com presença de candidatos de 5.555 municípios (99,7% do total), sendo que 94% puderam fazer prova a até 100 km de suas residências⁵⁹.

Do ponto de vista financeiro, a arrecadação com taxas de inscrição chegou a aproximadamente R\$ 126 milhões, valor considerado suficiente pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) para cobrir os custos da aplicação⁶⁰.

Os dados demográficos revelaram avanços na diversidade: entre os inscritos, 56% eram mulheres e 56,4% tinham renda de até três salários mínimos⁶¹. Nos resultados finais, a reserva de vagas resultou em forte inclusão: 24,5% dos aprovados foram negros, 2,3% indígenas e 6,8% pessoas com deficiência, totalizando um terço das 6.640 vagas⁶².

Além dos dados evidenciados, o Tribunal de Contas da União (TCU) monitorou o processo por meio do Acórdão 203/2024, indicando melhorias que serão incorporadas na segunda edição, prevista para 2025, que ofertará 3.652 vagas distribuídas em 32 órgãos, com 760 mil pessoas inscritas e as provas a serem aplicadas em 228 cidades.

Fica evidente que o Concurso Nacional Unificado possibilita a economia de escala obtida pela realização conjunta de certames para diversos órgãos, o que reduz custos administrativos e pode ser totalmente financiado pelas taxas de inscrição. Além disso, há a capilaridade territorial,

⁵⁸ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-08/cerca-de-80-dos-inscritos-no-concurso-unificado-tem-de-20-44-anos>

⁵⁹ <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/02/concurso-unificado-tem-2-14-milhoes-de-inscritos-de-99-dos-municipios-do-brasil>

⁶⁰ <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/fevereiro/esther-dweck-confirma-sucesso-do-concurso-publico-nacional-unificado>

⁶¹ <https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/enem-dos-concursos-milhoes-de-inscritos/>

⁶² <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/fevereiro/perfil-das-pessoas-aprovadas-no-cpnu-confirma-ampliacao-da-diversidade-e-inclusao-no-governo-federal>

que levou provas a 228 cidades e garantiu que 94% dos candidatos realizassem o exame a até 100 km de suas residências, ampliando o acesso e diminuindo desigualdades regionais. Isso gera também outras consequências positivas para o serviço público: os resultados em diversidade e inclusão superaram as cotas mínimas previstas, garantindo que cerca de um terço das vagas fosse ocupado por negros, indígenas e pessoas com deficiência.

O que a Reforma Administrativa irá atuar é garantir que esse modelo não se perca nas próximas gestões e alcance um caráter ainda mais nacional ao viabilizar a participação dos estados e municípios na adesão a este tipo de instrumento de seleção. O objetivo é que todos os entes e poderes possam participar de um grande cadastro de aprovados. Haveria a redução de custos para pequenos municípios, que muitas vezes não conseguem planejar e realizar seus próprios concursos.

Essa medida visa ampliar significativamente a quantidade de concursos e vagas no país, especialmente considerando que a maior parte dos cerca de 12 milhões de servidores públicos no Brasil atua nos níveis estadual e municipal. O concurso nacional unificado seria realizado com uma periodicidade de dois em dois anos, trazendo maior previsibilidade e oferecendo milhares de oportunidades em prefeituras, estados e órgãos públicos dos três poderes, como professores, policiais, médicos, enfermeiros e pessoal de limpeza pública.

b. Menções na Mídia do Assunto

['Enem do servidor': Veja o que é preciso saber sobre o concurso público unificado – O Globo](#)

['Enem dos Professores': entenda como vai funcionar o novo concurso unificado em 2025 – ND+](#)

[Governo quer fazer CNU a cada dois anos a partir de 2027, diz ministra – O Globo](#)

[Governadora reafirma realização do concurso PE unificado - Estratégia](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Desorganização no planejamento da força de trabalho e o "dilema da média gerência"**: ocorre quando longos intervalos entre concursos criam lacunas de servidores em níveis

intermediários, essenciais para funções de coordenação e supervisão

- **Longos processos de contratação por cargo:** a licitação de uma banca para um único cargo demanda um esforço significativo de preparo do edital e até mesmo após realizado o concurso, as judicializações podem emperrar o seu seguimento.
- **Estrutura organizacional pequena:** há órgãos (em especial em municípios pequenos) que não possuem a capacidade organizacional ou até mesmo financeira de instaurar um concurso público

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Para cada cargo de cada órgão de cada ente há um concurso público. Se a pessoa fez o concurso de um cargo A do órgão e passou, ela não poderá ser chamada para o cargo B do mesmo órgão se não tiver feito a prova específica. Iniciativas de um Concurso Unificado (CNU), criado pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), dependem de vontade política e não tem previsão legal.	Novo Modelo Inovador: será mantido o CNU, criado pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), que passa a ser aberto para Estados e Municípios, permitindo aos demais entes usar essa base de aprovados para selecionar servidores aptos a ocupar os cargos disponíveis nas gestões municipais e estaduais. Aproveitamento dos Cadastros: o candidato que faz a prova estabelecerá suas prioridades de cargos. A depender de sua pontuação e das vagas disponíveis, ele vai sendo alocado para os cargos priorizados.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma

O estado A precisa fazer um concurso público para 20 vagas de auditor fiscal e 50 vagas de técnico fazendário, cargos que estão há mais de 10 anos sem novo pessoal. João decide prestar o concurso, mas como a prova de técnico era no mesmo dia, ele faz só a de auditor. Com uma nota boa, João fica na posição 25. O órgão chama todas as vagas previstas inicialmente para auditor e João fica na lista de espera. No entanto, para as de técnico só foram aprovadas 45 pessoas. João verifica que, devido as provas serem parecidas, ele teria uma pontuação suficiente para ser chamado nesse cargo. No entanto, por não ter feito essa prova específica, ele não poderá ser chamado e o órgão precisará fazer um novo concurso. Enquanto isso, o município B percebe que também precisa fazer concurso de técnico fazendário, mas devido a sua situação fiscal, ele não consegue prosseguir com a abertura de um concurso.	A União poderá realizar um Concurso Nacional dos Agentes Fazendários, ofertando os cargos de auditor fiscal e de técnico fazendário. O estado A e o município B poderão participar desse certame. Assim, João irá fazer uma única prova, priorizando a seguinte ordem de preferência: o cargo de auditor no estado A, o de técnico no município B, e o de técnico no estado A. Após a prova, João fica na lista de espera do cargo prioritário no estado A, mas é chamado para já trabalhar no de técnico no município B.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 37.

II-C - os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aderir a concurso público realizado de forma centralizada pela União, com

aproveitamento de pontuações ou de cadastros de aprovados, na forma da lei;

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Art. 7º A União permitirá, nos termos de regulamento federal, a adesão de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a concurso público nacional unificado, observadas as seguintes regras:

I – a União, ao dar início à fase preparatória do concurso público nacional unificado, realizará procedimento público de intenção à adesão de entes subnacionais;

II – os entes federativos aderentes participarão da preparação e do planejamento do concurso, indicando, ao menos:

a) a quantidade de vagas ofertadas diretamente e do respectivo cadastro reserva;

b) os cargos que serão providos por meio da adesão ao concurso, com indicação das atribuições e da remuneração;

c) os conhecimentos e habilidades a serem avaliados para cada cargo, e sua compatibilidade com os conhecimentos e habilidades a serem avaliados em outros cargos do concurso unificado;

III – os blocos de conhecimentos e habilidades a serem avaliados no concurso público nacional unificado serão definidos pela União, a quem competirá decidir sobre a inclusão de outros conhecimentos e habilidades para atendimento a necessidades específicas dos entes federativos aderentes.

35. ESTÁGIO PROBATÓRIO

a. Diagnóstico do Problema

Há uma clara percepção de que o instrumento do estágio probatório é inoperante, funcionando muitas vezes apenas como lapso temporal que confirma automaticamente a estabilidade no serviço público. Muitas vezes, em órgãos públicos, o estágio probatório não é aproveitado para aumentar a formação ou para treinar o servidor, nem são realizadas avaliações de desempenho

Em um estudo⁶³ sobre a aplicação do instrumento a nível estadual, os resultados apontaram várias fragilidades: ausência de critérios definidos e transparentes, falhas na comunicação entre avaliador e avaliado, instrumentos desatualizados ou mal formulados, falta de capacitação dos avaliadores, e ausência de acompanhamento efetivo e desenvolvimento a partir da avaliação.

Em outro trabalho⁶⁴, foram investigados os processos normativos dos 38 Institutos Federais brasileiros no que se refere à avaliação do desempenho docente durante o estágio probatório: cerca de 63% dos IFs têm documento normatizador para este processo; muitos desses documentos são antigos (pré-2012) ou desatualizados; poucos IFs possuem normas atualizadas conforme legislação recente; há variação nos formulários usados, pouco envolvimento dos discentes na avaliação em alguns casos; e escassez de capacitação de avaliadores.

No âmbito federal, foi iniciado novo modelo, por meio do Decreto 12.374/2025, para padronizar o estágio probatório entre diferentes carreiras, reforçar que não basta cumprir o tempo para alcançar a estabilidade (exige-se desempenho satisfatório) e fortalecer instrumentos de avaliação, inclusive o Programa de Gestão de Desempenho (PGD), para permitir diagnósticos bem definidos de trabalho e responsabilidades. Há impactos práticos desse novo modelo, como maior previsibilidade para servidores recém-nomeados, incentivo ao desenvolvimento contínuo e possibilidade de revisão ou recurso em avaliações. O novo regime almeja um serviço público em que estabilidade venha acompanhada de accountability e critérios objetivos de desempenho.

A Reforma Administrativa não acabará com o estágio probatório mas irá demandar um processo sério e que seja de fato efetivo. O que a proposta

⁶³ <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/175862>

⁶⁴ <https://periodicos.uninove.br/dialogia/article/download/24499/10833/123651>

fará é exigir que haja avaliações de desempenho regulares durante o período e que ele seja aproveitado para aumentar o nível de formação do futuro servidor público. A intenção é que o servidor público, ao ganhar estabilidade, tenha um nível de qualidade ainda superior, já que planejou sua vida para o serviço público e para servir bem o cidadão.

b. Menções na Mídia do Assunto

[União regulamenta estágio probatório com novas normas para servidores federais - Extra](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Predominância de formalismo:** avaliações geralmente não levam à exoneração, servindo mais como rito administrativo.
- **Baixa ligação com desempenho real:** critérios concentram-se em assiduidade e disciplina, não em resultados entregues.
- **Nenhuma ou pouca padronização:** as avaliações de desempenho variam em cada organização pública

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
O estágio probatório é um processo muitas vezes pouco estruturado, com avaliações formais sobre o servidor. Não se demanda nenhum requisito de formação, como uma capacitação ou melhoria dos servidores em seus anos iniciais no serviço público.	Efetivação do estágio probatório: Fortalecimento do estágio probatório, que passa a ser um processo efetivo de avaliação do novo servidor. Avaliação do desempenho como eixo central da progressão: A estabilidade do servidor não decorrerá mais de mera 'passagem do tempo', pois o servidor deverá demonstrar aptidão para o desempenho das atribuições do cargo em todas as avaliações

	realizadas durante o estágio probatório. Capacitação obrigatória: O estágio probatório também contará com programas e ações oficiais de capacitação Regras complementares: avaliação feita por múltiplas fontes (não apenas chefia imediata) com fundamentação objetiva

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
João está no serviço público há três anos e seu estágio probatório está terminando. Seu chefe o chama em sua sala e inicia uma avaliação com base em um documento que o departamento de recursos humanos emitiu: João foi assíduo? Tem disciplina? Tem capacidade de iniciativa? Foi produtivo? É responsável? Seu chefe pensa por alguns minutos e dá nota 10 para todos os itens. Com isso, João passa no seu estágio probatório e obtém a estabilidade no serviço público.	João precisará obter novas capacitações relacionadas ao seu cargo que serão consideradas como fatores de aprovação de seu estágio probatório. Durante seus três anos iniciais, ele terá avaliações periódicas que serão consideradas no final do período. Caso ele comece a ter avaliações negativas, será proposto um plano de recuperação de seu desempenho, o que possibilitará que ele ainda passe pelo estágio e obtenha a estabilidade.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 41.

§ 5º O estágio probatório consiste em processo administrativo destinado à adaptação e avaliação do servidor aprovado em concurso público, em efetivo exercício, cujo resultado será formalizado por decisão fundamentada que:

I - confirme o vínculo efetivo do servidor, mediante comprovação objetiva de sua aptidão para o desempenho das atribuições do cargo e para a aquisição da estabilidade; ou

II - determine a exoneração do servidor, quando comprovada, de forma objetiva, sua inaptidão para o exercício das atribuições e responsabilidades inerentes ao cargo.

§ 6º Durante o estágio probatório, o desempenho do servidor será avaliado de forma objetiva, com base em critérios, indicadores e metas previamente estabelecidos e amplamente divulgados, sendo obrigatória sua participação, com aproveitamento satisfatório, em programas, projetos ou ações de capacitação destinados ao desenvolvimento de conhecimentos e habilidades necessárias ao exercício das atribuições do cargo.” (NR)

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

CAPÍTULO V

DO ESTÁGIO PROBATÓRIO

Art. 22. O servidor nomeado para cargo de provimento efetivo em decorrência de aprovação em concurso público submeter-se-á a estágio

probatório de trinta e seis meses, contado da data de início do efetivo exercício, destinado à verificação de sua aptidão e capacidade para o desempenho do cargo e para a aquisição da estabilidade.

Parágrafo único. O estágio probatório constitui processo administrativo formal, contínuo e documentado de avaliação do desempenho do servidor em efetivo exercício, tendo como produto final decisão fundamentada:

I – de confirmação do vínculo, quando demonstrada sua aptidão e capacidade para o desempenho das atribuições do cargo e aquisição da estabilidade;

II – de exoneração, quando constatada sua inaptidão para o exercício das atribuições e responsabilidades do cargo, mediante decisão motivada, precedida de contraditório e ampla defesa.

Art. 23. Durante o estágio probatório, o servidor terá seu desempenho avaliado de forma objetiva, contínua e baseada em critérios previamente definidos, mensuráveis e compatíveis com as atribuições do cargo, sendo de sua exclusiva responsabilidade alcançar os padrões exigidos para a aquisição da estabilidade, observando-se, obrigatoriamente, os seguintes critérios:

I – assiduidade e pontualidade;

II – disciplina;

III – relacionamento interpessoal;

IV – produtividade e qualidade das entregas;

V – responsabilidade, iniciativa e capacidade de resolução de problemas relacionados ao exercício das atribuições;

VI – participação e aprovação satisfatória em ações de capacitação voltadas ao desenvolvimento de competências necessárias ao exercício do cargo.

§ 1º As ações de capacitação a que se refere o inciso VI do caput deste artigo deverão ser realizadas por escola de governo instituída e mantida pelo poder público e contemplar, no mínimo:

I – organização e funcionamento da Administração Pública, com foco em governança pública, planejamento estratégico, acordos de resultados e avaliação de desempenho;

II – políticas públicas, abordando o ciclo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação, com ênfase na área de atuação do servidor público;

III – conhecimentos específicos relacionados às atribuições do cargo público, com ênfase na aplicação prática, na qualidade das entregas e na contribuição para os resultados institucionais;

IV – competências digitais e transformação digital da Administração Pública, com ênfase na consolidação do governo digital, na adoção de soluções de inteligência artificial, na simplificação e digitalização de processos de trabalho e na prestação de serviços públicos digitais acessíveis e inclusivos;

V – integridade e ética no serviço público, com foco na prevenção de conflitos de interesse, na promoção da cultura de integridade e na adoção de mecanismos de controle interno voltados à gestão de riscos, à adoção de controles preventivos e à melhoria contínua da gestão.

§ 2º A avaliação de desempenho será expressa em pontuação definida pela legislação de cada ente federativo e observará as seguintes diretrizes:

I – composição de pontuações atribuídas por mais de uma fonte de avaliação, vedada a atribuição integral unicamente pela chefia imediata;

II – fundamentação obrigatória em fatores objetivos, relacionando observações concretas de desempenho às competências exigidas para o exercício das atribuições do cargo;

III – assegurado ao servidor em estágio probatório o exercício da ampla defesa e do contraditório, com possibilidade de recurso nos termos da legislação aplicável.

§ 3º O exercício de cargo em comissão ou função de confiança, ainda que no mesmo órgão ou entidade, suspenderá a contagem do prazo do estágio probatório, que somente será retomado após o retorno do servidor ao exercício das atribuições do cargo em que se deu o provimento originário.

§ 4º Constatado desempenho insatisfatório em avaliação parcial, será elaborado Plano de Recuperação de Desempenho (PRD), de caráter obrigatório, contendo metas objetivas, indicadores verificáveis e prazos definidos a serem cumpridos pelo servidor, com o acompanhamento da chefia imediata e ciência da unidade de gestão de pessoas.

Art. 24. No início do período de estágio probatório, a unidade de gestão de pessoas deverá:

I – implementar programas de acolhimento e integração do servidor;

II – avaliar a experiência prévia, a formação acadêmica e as competências já adquiridas pelo servidor, identificando necessidades de desenvolvimento;

III – promover o desenvolvimento do servidor nas competências necessárias ao desempenho de suas atribuições e ao alcance dos resultados institucionais.

Art. 25. Durante o período de estágio probatório, a chefia imediata deverá:

I – orientar e acompanhar regularmente o servidor;

II – monitorar e avaliar o desempenho do servidor quanto aos critérios estabelecidos no art. 23 desta Lei;

III – informar o servidor, de forma contínua e estruturada, sobre o seu desempenho;

IV – indicar, em instrumento formal, necessidades de desenvolvimento e determinar sua participação em ações de capacitação, inclusive naquelas decorrentes de Plano de Melhoria de Desempenho (PMD);

V – alinhar atividades, entregas e resultados esperados do servidor às metas institucionais;

VI – registrar, em local próprio, circunstâncias institucionais ou condições pessoais relevantes que possam influenciar o desempenho funcional do servidor.

Art. 26. A infração disciplinar praticada por servidor em estágio probatório será apurada em processo administrativo disciplinar específico.

§ 1º A instauração do processo administrativo disciplinar suspenderá a contagem do prazo do estágio probatório.

§ 2º A suspensão referida no § 1º cessará com o término do prazo legal para conclusão do processo administrativo disciplinar ou com a decisão final nele proferida, o que ocorrer primeiro.

Eixo 3: Profissionalização

Área X – Redimensionamento, Estruturação e Transparência dos Cargos Comissionados

Pontos abrangidos por essa área:

- 11. DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS PARA CARGOS COMISSIONADOS**
- 12. EXIGÊNCIA DE QUE NO MÍNIMO 50% DOS CARGOS EM COMISSÃO SEJAM OCUPADOS POR SERVIDORES EFETIVOS**
- 13. PROCEDIMENTO DE SELEÇÃO IMPARCIAL E TRANSPARENTE**
- 14. PERCENTUAL DIFERENCIADO**
- 15. REQUISITOS OBJETIVOS MÍNIMOS PARA NOMEAÇÃO**
- 16. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DIFERENCIADA**

36. DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS PARA CARGOS COMISSIONADOS

37. EXIGÊNCIA DE QUE NO MÍNIMO 50% DOS CARGOS EM COMISSÃO SEJAM OCUPADOS POR SERVIDORES EFETIVOS

a. Diagnóstico do Problema

Atualmente, somando cargos de direção e assessoramento, funções comissionadas e gratificações técnicas, estima-se que existam mais de 90.000 posições de livre nomeação no âmbito do governo federal⁶⁵. Essa cifra revela a magnitude de espaço discricionário para nomeações sem concurso ou seleção padronizada, o que representa um componente expressivo da estrutura administrativa.

Uma parte expressiva dessas posições de livre nomeação está alocada nas universidades federais, seja por meio de cargos de reitoria, pró-reitorias, diretorias de institutos ou assessorias técnicas nas unidades acadêmicas. Esse fato decorre da autonomia universitária e da necessidade de articulação entre instâncias acadêmicas e a estrutura administrativa do Estado: muitas das lideranças e assessoramentos nas instituições educacionais são tratados como cargos comissionados ou funções gratificadas, o que reforça a presença desse tipo de regime dentro do setor universitário.

No fim das décadas de 1980 e 1990, diversos países da Europa, bem como os Estados Unidos e o Canadá, implementaram reformas administrativas que visavam reduzir o componente político nas nomeações para cargos de direção e assessoramento, enfatizando critérios técnicos, meritocráticos e mecanismos de proteção institucional (como mandatos fixos, processos seletivos internos ou regimes híbridos). Em muitos casos, buscou-se separar a política da gestão pública.

Em contraste, a Constituição de 1988 no Brasil consolidou a lógica de que “basicamente qualquer cargo de direção e assessoria era livre nomeação e remuneração”, ampliando o espaço para discricionariedade política nas estruturas do Estado. Essa divergência institucional contribui para dificuldades de controle, profissionalização e previsibilidade das

⁶⁵ <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/painel-estatistico-de-pessoal>

nomeações. Estudos⁶⁶⁶⁷ de administração pública comparada destacam que a adoção de reformas de gestão (gerencialismo, nova administração pública) após 1980 pressionou vários países a redefinirem critérios de nomeação justamente para limitar o clientelismo e fortalecer a governança institucional.

Um estudo do Ipea⁶⁸ revela que a rotatividade nos cargos comissionados de direção e assessoramento (DAS) é significativa: a mediana de permanência é de aproximadamente 25 meses, cerca de 30% dos nomeados deixam o cargo antes de completar um ano e menos de 30% permanecem durante um mandato presidencial completo. O estudo identifica também que fatores como o nível hierárquico (os DAS de níveis mais altos têm menor estabilidade), o vínculo com serviço público (quem é servidor concursado tende a permanecer mais), a filiação partidária e o local do exercício (DF vs outras unidades) afetam a probabilidade de exoneração. Essa elevada rotatividade compromete a consolidação de capacidades estatais, a continuidade institucional, a memória organizacional e a eficiência das políticas públicas.

A adoção de recrutamento amplo para cargos de confiança ou comissionados, sem critérios técnicos ou requisitos mínimos claros, abre brechas para diversos tipos de abusos: nomeação por nepotismo (parentesco com autoridade nomeante), escolhas sem qualificação técnica apropriada para as funções, troca de favores ou clientelismo. Tais práticas violam os princípios da impessoalidade e moralidade administrativa previstos no art. 37 da Constituição Federal. O controle desse tipo de situação no Brasil conta com instrumentos como a Súmula Vinculante 13, do STF, que proíbe nomeações de parentes de autoridades para cargos de comissão ou função gratificada até o terceiro grau nas hipóteses previstas, além de decisões jurisprudenciais que exigem a demonstração de qualificação técnica ou ausência de fraude nas indicações.

Enquanto o governo federal dispõe de sistemas consolidados como o Painel Estatístico de Pessoal (PEP) para monitorar e divulgar dados sobre cargos comissionados, nos estados e municípios há um verdadeiro apagão informacional: poucos entes mantêm registros sistemáticos públicos com número, função, remuneração e critérios de ocupação. Em muitos casos, secretarias municipais são ocupadas integralmente por cargos de confiança, sem qualquer dado organizado disponível ao público. Essa

⁶⁶ <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000100004>

⁶⁷

https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/15405/4/master_marisa_henriques_baptista.pdf

⁶⁸ <https://static.poder360.com.br/2024/01/estudo-ipea-comissionados.pdf>

opacidade dificulta auditoria, controle externo e formulação de políticas de regulação ou restrição desses cargos.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Cargos de confiança têm de ser repensados, dizem especialistas – Poder 360](#)

[Prefeito de Rio Branco nomeia a esposa como chefe de gabinete com salário de R\\$ 28,5 mil – g1](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Número excessivo de cargos:** cria incentivos para distribuição política de cargos e enfraquece a meritocracia, comprometendo a eficiência da administração pública.
- **Politização dos servidores:** Em vez de estimular a profissionalização, o modelo gera distorções de incentivos, premiando lealdades políticas em detrimento da competência técnica. Isso se distancia de reformas administrativas internacionais que buscaram reduzir o peso da política na gestão e fortalecer quadros burocráticos estáveis.
- **Alta rotatividade de servidores:** Essa volatilidade impede o acúmulo de memória institucional e a consolidação de capacidades técnicas, fragilizando a continuidade de programas governamentais e dificultando o alcance de resultados consistentes.
- **Falta de critérios claros de seleção:** não há parâmetros objetivos de qualificação ou experiência. Essa lacuna gera espaço para nepotismo, clientelismo e escolhas desalinhadas com as competências exigidas para as funções. A ausência de critérios compromete a transparência e a eficiência administrativa, além de fragilizar o controle social.
- **Falta de informações nos níveis subnacionais:** Não existem bases públicas consolidadas que indiquem número, perfil ou remuneração dos cargos comissionados, o que dificulta o acompanhamento por órgãos de controle e sociedade civil. Em muitas administrações locais, secretarias são ocupadas quase integralmente por cargos de confiança, sem dados transparentes sobre os critérios de escolha, criando riscos de patrimonialismo e captura política.
- **Diferença salarial e desvalorização:** Essa defasagem empurra os cargos de confiança para um perfil mais político que técnico, pois pessoas com expertise frequentemente buscam alternativas mais vantajosas em carreiras típicas de Estado ou no setor privado.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Há normas esparsas. A Lei nº 14.204/2021 dispõe sobre aspectos dos regimes jurídicos aplicáveis aos servidores da administração pública federal. Já o Decreto nº 10.829/2021, que a regulamentou, estabelece que o Poder Executivo federal destinará a servidores de carreira, no mínimo, 60% do total de cargos em comissão. Já no Distrito Federal, por exemplo, a lei local reserva no mínimo 50% dos cargos aos efetivos, disciplinando o tema de acordo com suas peculiaridades.	Percentual máximo de cargos comissionados em cada ente federativo: no máximo 5% do total de cargos do ente federativo podem ser cargos em comissão (vale ressaltar que esse percentual já é praticado pelo Governo Federal). Classificação dos cargos: obrigatoriedade de classificação dos cargos comissionados em estratégicos, táticos e operacionais. Do total desses, 5% deverão ser classificados como estratégicos.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Marina acaba de se eleger prefeita. Para ocupar a Secretaria da Fazenda, Marina optou por colocar Caio, um correligionário político que a apoiou fortemente na sua campanha e que tem total confiança. Já para a subsecretaria de receitas, ao invés de colocar José, servidor público experiente e reconhecido pelos seus colegas de trabalho, Marina coloca sua prima Elaine, que	Marina poderá manter Caio como secretário de fazenda, por ser um cargo de primeiro escalão. No entanto, para os demais níveis, a prefeita deverá respeitar o percentual máximo de 5% para cargos em comissão e se metade desse percentual foi atendido por servidores efetivos. Caso Marina já tenha alcançado esse limite, não poderá colocar Elaine como

terminou a graduação em economia recentemente.	subsecretária, devendo optar por colocar José no cargo.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Estabelecimento do percentual máximo de cargos comissionados em cada ente federativo:

V-A - os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, devendo ser preferencialmente selecionados por meio de processo seletivo, observadas as seguintes regras:

- a) do total de cargos providos do ente federativo, no máximo 5% (cinco por cento) poderão ser cargos em comissão, admitida a majoração desse percentual, nos Municípios a que se refere a alínea “a” do inciso III-A do art. 29 desta Constituição, para até 10% (dez por cento) em situações devidamente justificadas;
- b) do total de cargos em comissão, no mínimo 50% (cinquenta por cento) deles serão ocupados por servidores efetivos;

Estabelecimento do percentual máximo de cargos comissionados estratégicos:

V-B - excepcionado o primeiro escalão, do total de cargos em comissão e funções de confiança do ente federativo, no máximo 5% (cinco por cento) serão considerados estratégicos de acordo com critérios estabelecidos em lei nacional, observadas as seguintes regras:

- a) ao menos 60% (sessenta por cento) dos cargos em comissão estratégicos serão ocupados por servidores efetivos;

b) os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança estratégicos serão submetidos à avaliação periódica de desempenho diferenciada, obrigatoriamente vinculada aos objetivos e metas estabelecidos no acordo de resultados de que trata o art. 37-A desta Constituição, inclusive para fins de pagamento do bônus de resultado de que trata o inciso XI-A deste artigo;

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

38. CARGOS COMISSIONADOS ESTRATÉGICOS: PROCEDIMENTO DE SELEÇÃO IMPARCIAL E TRANSPARENTE

39. CARGOS COMISSIONADOS ESTRATÉGICOS: PERCENTUAL DIFERENCIADO

40. CARGOS COMISSIONADOS ESTRATÉGICOS: REQUISITOS OBJETIVOS MÍNIMOS PARA NOMEAÇÃO

41. CARGOS COMISSIONADOS ESTRATÉGICOS: AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DIFERENCIADA

a. Diagnóstico do Problema

Há, entre os altos escalões da administração governamental, uma convicção de que os cargos comissionados perdem apelo diante de remunerações consideradas insuficientes ou instáveis. Essa percepção advém da observação de que muitos comissionados — ou seriam potenciais candidatos a essas posições — optam por outras carreiras ou setores (privado, consultoria, setor internacional etc.) em razão da remuneração relativamente baixa ou das condições precárias de estabilidade e progressão. De modo concreto, os formuladores do governo costumam apontar que essa falta de atração compromete a continuidade de quadros tecnicamente competentes em setores estratégicos, especialmente nas chamadas “áreas sensíveis” (seguros, regulação econômica, fiscalização, planejamento, inovação etc.), onde se exigem conhecimentos técnicos específicos e confiança institucional.

A dificuldade de reter talentos em cargos de confiança, segundo relatos de agentes públicos, gera rotatividade elevada, o que impede que haja acumulado institucional — ou seja, a permanência prolongada de pessoas em funções que permitiria amadurecimento, aprendizado e capacidade de influência estratégica. Em outras palavras: ao perder repetidamente titulares qualificados, a administração pública volta a sofrer com perda de know-how, lacunas de supervisão e menor desempenho em setores críticos. Essa dinâmica, segundo interlocutores de governo, torna mais difícil avançar em políticas de longo prazo e exige que novas competências sejam continuamente reintroduzidas — o que implica custos e risco de descontinuidade.

No estudo⁶⁹ Diagnóstico Institucional do Serviço Público na América Latina: Brasil (2024), o BID adota como ponto de comparação a edição anterior — de 2014 — e utiliza como linha de base o contexto de 2002, para avaliar tendências e lacunas no serviço público brasileiro.

No relatório, um dos elementos destacados é o que se chama de “desvalorização” dos cargos de direção e confiança ao longo do tempo, em especial no período entre 1998 e 2022 — ou seja, há uma constatação de que, em termos relativos, esses cargos perderam poder aquisitivo ou posições comparadas a outros referenciais salariais.

Essa “grande desvalorização”, nas palavras do relatório, está ligada tanto à inflação acumulada que não foi acompanhada de reajustes proporcionais, quanto às reformas e ajustes que comprimiram aumentos reais ou criaram distorções internas nas faixas de remuneração. Além disso, o documento relaciona essa perda de atratividade salarial ao fato de que muitos cargos comissionados acabam recebendo remunerações que não diferem suficientemente daquelas de níveis inferiores ou que não oferecem compensações adequadas por assunção de responsabilidades acrescidas.

Essa constatação do BID reforça uma crítica recorrente em estudos sobre administração pública brasileira: que o sistema de cargos de confiança não tem sido suficientemente remunerador para atrair ou reter especialistas de alto nível, o que reduz a margem de escolha (em termos de qualidade técnica) para o Executivo no momento de nomear titulares para funções-chave.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Governo federal define percentuais de reajuste para comissionados - Jota](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Desvalorização ao longo dos anos:** gera baixa atratividade para a ocupação desses cargos, dificultando a manutenção de profissionais qualificados em postos estratégicos, em áreas sensíveis da administração pública.
- **Excessiva rotatividade nas funções de confiança:** como a ocupação por influência política é elevada nesses cargos, as características técnicas sofrem menor relevância.

⁶⁹ <https://publications.iadb.org/pt/diagnostico-institucional-do-servico-publico-na-america-latina-brasil-2024>

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Não há comando constitucional que institucionalize para os entes federados critérios objetivos para a investidura em cargos comissionados.	Crítérios Técnicos para os comissionados: toda nomeação precisará ser justificada e, além dos critérios gerais, os requisitos objetivos mínimos instituídos incluem experiência de três anos na área ou área correlata e/ou experiência de três anos em cargo comissionado. O objetivo é garantir que cargos estratégicos sejam ocupados por profissionais qualificados e não virem “cabides de emprego”.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Marcela, secretária de planejamento do estado A, precisa de uma pessoa responsável para gerir um projeto de uma obra de grande vulto. Ela sabe que sua afilhada, que acabou de se formar na graduação de engenharia, está procurando emprego. Assim, como o cargo é de livre nomeação, Marcela coloca sua afilhada como gerente do projeto.	A partir de agora, Marcela precisa primeiro delimitar o que o cargo de gerente e projetos precisa, além de ter uma experiência mínima de 3 anos. Ela ainda poderá escolher quem ela achar melhor, mas essa pessoa deverá atender aos critérios que um cargo como o de gerente de projeto de obra demanda, além do tempo de experiência.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

V-B - excepcionado o primeiro escalão, do total de cargos em comissão e funções de confiança do ente federativo, no máximo 5% (cinco por cento) serão considerados estratégicos de acordo com critérios estabelecidos em lei nacional, observadas as seguintes regras:

- a) ao menos 60% (sessenta por cento) dos cargos em comissão estratégicos serão ocupados por servidores efetivos;
- b) os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança estratégicos serão submetidos à avaliação periódica de desempenho diferenciada, obrigatoriamente vinculada aos objetivos e metas estabelecidos no acordo de resultados de que trata o art. 37-A desta Constituição, inclusive para fins de pagamento do bônus de resultado de que trata o inciso XI-A deste artigo;

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

CAPÍTULO VI

DOS CARGOS COMISSIONADOS E FUNÇÕES DE CONFIANÇA

Art. 27. Os cargos em comissão destinam-se exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não podendo exceder, no âmbito de cada Poder e órgão autônomo dos entes federativos, a 5% (cinco por cento) do total de servidores efetivos e empregos públicos do quadro permanente da Administração Pública, admitida majoração para até 10% (dez por cento) nos Municípios de que trata a alínea “a” do inciso III-

A do art. 29 da Constituição Federal, mediante justificativa expressa e fundamentada.

Parágrafo único. Na nomeação para cargos em comissão observar-se-á:

I – o preenchimento de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) por servidores efetivos;

II – a devida representatividade de pessoas com deficiência, mulheres, pretos, pardos, indígenas e quilombolas, em proporção compatível com o quantitativo de pessoal existente no Poder ou órgão autônomo representativo dessas minorias.

Art. 28. Os cargos em comissão e as funções de confiança das administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios serão classificados em:

I – estratégicos: são destinados à alta administração dos órgãos e entidades, excluídos os cargos de primeiro escalão de natureza eminentemente política, não podendo exceder 5% (cinco por cento) do total de cargos em comissão e funções de confiança;

II – táticos: correspondem à média gerência e são destinados à direção de políticas públicas e de áreas específicas;

III – operacionais: correspondem à baixa gerência e são destinados à chefia imediata e à condução de equipes específicas.

§ 1º Consideram-se estratégicos os cargos em comissão e as funções de confiança que atendam, no mínimo, a um dos seguintes critérios:

I – impacto sistêmico na formulação, implementação ou avaliação de políticas públicas;

II – gestão de projetos estratégicos ou prioritários;

III – elevada complexidade técnica ou inovação tecnológica;

IV – articulação interinstitucional crítica em temas sensíveis ao ente federativo;

V – gestão orçamentária de vulto ou essencial à continuidade de serviços públicos fundamentais.

§ 2º A classificação de cargo em comissão ou função de confiança como estratégico dependerá de ato formal e fundamentado do chefe do respectivo Poder ou Órgão autônomo, precedido de parecer técnico.

§ 3º A lista dos cargos em comissão e funções de confiança, com indicação de ocupantes, remuneração, critérios de seleção e currículos resumidos, será publicada e atualizada permanentemente no portal da transparência.

Art. 29. A ocupação de cargos em comissão e funções de confiança observará:

I – para os cargos em comissão e funções de confiança estratégicos, obrigatoriamente processo seletivo, assegurando-se que, no mínimo, 60% (sessenta por cento) sejam ocupados por servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes;

II – para os demais cargos em comissão e funções de confiança, preferencialmente processo seletivo.

§ 1º Os processos seletivos observarão os princípios da impessoalidade, publicidade e eficiência, com divulgação dos editais de seleção e dos resultados dos processos seletivos no portal da transparência do ente federativo.

§ 2º A ausência de processo seletivo, nos casos do inciso II do caput deste artigo, deverá ser justificada, por escrito, pela autoridade competente, com base na especificidade do cargo ou na notória

especialização do nomeado, devendo o ato ser divulgado no portal da transparência do ente federativo.

§ 3º Cada Poder e órgão autônomo assegurará, na nomeação de cargos em comissão e designação de funções de confiança, no mínimo a proporção de mulheres existente em seu quadro de pessoal permanente.

Art. 30. São requisitos gerais para a ocupação de cargos em comissão e funções de confiança:

- I – idoneidade moral e reputação ilibada;
- II – perfil profissional ou formação acadêmica compatível;
- III – não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990;
- IV – não possuir condenação criminal, em decisão transitada em julgada ou proferida por órgão colegiado, por crimes hediondos, crimes contra a Administração Pública e crimes previstos na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, e na Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006.

Art. 31. Além dos requisitos gerais estabelecidos no art. 30 desta Lei, os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança estratégicos deverão atender, no mínimo, a um dos seguintes critérios:

- I – experiência profissional de, no mínimo, 3 (três) anos em atividades correlatas à área de atuação ou às atribuições do cargo;
- II – exercício prévio de cargo em comissão ou função de confiança, em qualquer Poder ou Órgão autônomo, por, no mínimo, 3 (três) anos;
- III – título de especialista, mestre ou doutor em área correlata às atribuições do cargo; ou
- IV – conclusão, nos 2 (dois) anos anteriores à nomeação ou designação, de ações de capacitação com carga horária mínima de 120 (cento e vinte) horas ou de certificação profissional em área correlata.

Art. 32. Os titulares de cargos em comissão e de funções de confiança estratégicos serão submetidos à avaliação de desempenho anual, com metas vinculadas aos objetivos pactuados no acordo de resultados de que trata o art. 37-A da Constituição Federal.

Parágrafo único. O resultado satisfatório da avaliação de desempenho anual constitui condição para percepção do bônus de resultado previsto no inciso XI-A do art. 37 da Constituição Federal.

Art. 33. Os Poderes e Órgãos autônomos dos entes federativos deverão adequar seus cargos em comissão e funções de confiança aos limites e condições estabelecidos nesta Lei no prazo máximo de 4 (quatro) anos, contado da sua publicação.

Eixo 3: Profissionalização

Área XI – Novas Regras de Contratação de Temporários e Direitos de Terceirizados

Pontos abrangidos por essa área:

17. TEMPORÁRIOS

18. DIREITOS DOS TERCEIRIZADOS

19. CONFLITOS DE INTERESSE

42. TEMPORÁRIOS

a. Diagnóstico do Problema

As contratações temporárias têm sido muito utilizadas pela administração pública para suprir emergências na saúde e admitir professores substitutos na rede estadual, por exemplo. Além das vantagens operacionais, com mais flexibilidade para os gestores adequarem seus recursos humanos às demandas específicas e urgentes, há vantagens financeiras, pois o custo das contratações temporárias é menor, se comparado à contratação de servidores estatutários ou empregados celetistas.

A questão é que a contratação por prazo determinado também estabelece uma espécie de vínculo com o Estado e segue regras de funcionamento que estão previstas na Constituição Federal. No Brasil, porém, não existe um modelo objetivo e funcional para as contratações temporárias. Alguns estados e municípios têm leis específicas, mas insuficientes, muitas vezes inviabilizando o processo.

Com a ausência de regras que assegurem os direitos dos temporários e ofereçam segurança jurídica aos gestores, recorre-se à judicialização. De um lado, temos ações que buscam direitos como licença-maternidade, estabilidade da gestante, 13º salário e FGTS proporcional ao tempo trabalhado. De outro, os Ministérios Públicos questionam a constitucionalidade de leis estaduais e municipais de contratação temporária, com ações de improbidade contra os gestores.

O estudo⁷⁰ do Movimento Pessoas à Frente traz um diagnóstico abrangente sobre a contratação por tempo determinado no setor público, revelando transformações estruturais importantes. Entre 2017 e 2023, houve uma queda de 11,8% no número de servidores efetivos, reflexo da ausência de concursos, do envelhecimento da força de trabalho e da não reposição de vacâncias. Em contrapartida, cresceu de forma expressiva a participação de vínculos temporários (42,1% nos estados e 10,6% na União), sinalizando uma substituição gradual do corpo efetivo por vínculos mais frágeis e flexíveis, com impactos na continuidade e qualidade dos serviços públicos

⁷⁰ <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2025/09/Dados-e-evidencias-para-uma-regulamentacao-nacional-da-contratacao-por-tempo-determinado.pdf>

A análise legislativa mostrou grande heterogeneidade entre os entes federativos, com três padrões normativos principais: restritivo, intermediário e amplo/flexível. Foram identificadas 342 hipóteses legais de contratação, muitas delas com redações genéricas que aumentam o risco de inconstitucionalidade. Além disso, constatou-se forte disparidade na proteção de direitos trabalhistas: enquanto alguns estados garantem férias remuneradas, décimo terceiro e licença-maternidade, outros deixam lacunas significativas. Essa diversidade normativa gera insegurança jurídica e desigualdade de condições entre trabalhadores que exercem funções semelhantes.

O levantamento do Movimento Pessoas à Frente revela que apenas 10 das 27 unidades federativas (incluindo estados e Distrito Federal) asseguram, por lei, licença-maternidade para servidores com contratos temporários, enquanto somente 2 desses entes garantem estabilidade à gestante. Mais amplamente, apenas 9 estados asseguram licença-paternidade, 3 permitem licença por tratamento de saúde ou acidente de trabalho, 4 oferecem auxílio-alimentação e 4 concedem repouso semanal remunerado para esses trabalhadores temporários.

Além do deficit de proteção social, o estudo apontou que há 19 modelos remuneratórios distintos aplicados aos temporários entre os estados, e muitos não exigem referência obrigatória aos cargos efetivos equivalentes, o que permite que a remuneração fique aquém de uma carreira pública correspondente. Também se identificou que práticas de recontrações sucessivas são comuns: em 17 unidades federativas os temporários podem ser recontraçados várias vezes, e 43,6% dos professores temporários permanecem nesta condição por mais de 11 anos.

Do ponto de vista jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu balizas rígidas para a validade da contratação temporária: previsão legal específica, prazo determinado, caráter excepcional e indispensabilidade da contratação. O uso de cláusulas genéricas como “necessidade do serviço” ou a utilização de temporários para funções permanentes têm levado à declaração de inconstitucionalidade de normas. A Corte também reforça que esses vínculos não podem se transformar em regra estrutural de pessoal, embora reconheça a extensão de garantias mínimas, como licença-maternidade e repouso remunerado, em respeito à dignidade da pessoa humana

O recorte sobre a Educação revelou um cenário particularmente crítico: o uso recorrente de temporários tornou-se regra em muitas redes estaduais, especialmente para substituição de professores efetivos afastados e para expansão da oferta educacional. Os processos seletivos simplificados, baseados em critérios pouco uniformes, a falta de intervalos obrigatórios entre contratos e o descumprimento do piso salarial do magistério indicam a institucionalização de vínculos precários nessa área. Essa prática fragiliza a valorização da carreira docente e compromete a qualidade da política educacional, evidenciando a urgência de um marco nacional que estabeleça parâmetros mínimos e reduza a insegurança jurídica

Portanto, há a urgência de uma edição da Lei federal que estabeleça normas gerais sobre essas contratações em todas as suas modalidades, estabelecendo um conjunto mínimo de direitos aos agentes temporários, incluindo a licença-maternidade.

b. Menções na Mídia do Assunto

[*Contratos temporários explodem na gestão pública, que sofre pressão judicial – Folha de São Paulo*](#)

[*As contratações temporárias no serviço público – Nexô Jornal*](#)

[*Decreto estadual garante direitos como 13º salário e férias para contratos temporários - AgoraRN*](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Aumento significativo de contratação temporária:** estudos recentes apontam que há grande uso das contratações por tempo determinado no Brasil, sobretudo em âmbito local.
- **Fragmentação legislativa:** Ausência de norma sentida em muitos entes e a baixa qualidade técnica de alguns textos legais, o que tem ocasionado sérios problemas de governança no uso do instituto;
- **Dificuldades Judiciais:** Alta judicialização provocada pelos contratados e pela contestação das contratações pelos órgãos de controle.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Esta modalidade de contratação está prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal. No âmbito federal, é disciplinada pela lei 8.745, de 1993, que regula e prevê hipóteses para a contratação por tempo determinado. Estados e municípios também apresentam leis locais sobre o tema, mas não há uniformidade entre elas. Com a ausência de regras que assegurem os direitos dos temporários e ofereçam segurança jurídica aos gestores, recorre-se à judicialização.	Lei Nacional dos Temporários: Define a regulamentação nacional dos agentes temporários, mantidas as hipóteses de contratação já previstas atualmente na Constituição. Estabelece que essas contratações deverão ter caráter extraordinário, com tempo máximo de duração de cinco anos. Ao longo desse período, serão garantidos direitos como férias e licença-maternidade. A quarentena para recontração foi fixada em 24 meses para a garantia de cumprimento dos direitos. Processo Seletivo: Todos os temporários deverão passar por processo seletivo. A justificativa para a regulamentação vem da clareza de que esse já é um vínculo adotado em todo o território nacional, porém de forma precária e sem garantias aos contratados.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Elisângela foi contratada para ser professora temporária na rede municipal de educação. Recebendo menos que o piso nacional previa, pois o município aplicou um entendimento que não se aplicava a temporários, Elisângela engravida durante o período. Ao solicitar a licença maternidade, o município nega a concessão, pois entende que	A lei nacional irá viabilizar os direitos para que Elisângela possa obter a sua licença maternidade. Além disso, ao estabelecer uma quarentena para recontração, a lei garante que uma Marcos não seja desligado em novembro para ser recontratada em fevereiro,

a previsão legal é específica a servidores efetivos. Enquanto isso, Marcos também é contratado temporariamente. No final do ano letivo, ele planeja tirar férias, mas descobre que foi desligado do contrato. Ao solicitar sua indenização, o município argumenta que o temporário não completou o período aquisitivo completo, não podendo usufruir férias.	perdendo o direito às férias e outros benefícios.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Não trata do assunto.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

CAPÍTULO VIII

DOS AGENTES PÚBLICOS TEMPORÁRIOS

Art. 39. A contratação de agentes públicos temporários pelas administrações públicas, direta e indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será regida pelo disposto nesta Lei e nas normas específicas editadas por cada ente da Federação, no que forem compatíveis com esta Lei.

§ 1º Consideram-se agentes públicos temporários as pessoas contratadas por tempo determinado para atendimento de

necessidades temporárias de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal.

§ 2º O disposto nesta Lei não se aplica às empresas públicas e às sociedades de economia mista.

Art. 40. Sem prejuízo dos casos previstos em leis específicas que atendam aos requisitos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, a contratação de agentes públicos temporários poderá ser realizada para atender a situações:

I - de emergência, urgência ou calamidade pública;

II - em que se justifique a inviabilidade de preenchimento de cargo público efetivo, considerados o diagnóstico da força de trabalho e as circunstâncias atuais e futuras da atividade, como transitoriedade, rotatividade e mudança demográfica, devidamente justificadas em ato próprio, que motivem a futura revisão da necessidade de servidores efetivos e empregados públicos dos quadros permanentes.

§ 1º Na caracterização das situações a que se referem os incisos do caput deste artigo serão levados em consideração estudos técnicos sobre diagnóstico, necessidade e disponibilidade de força de trabalho, sobre a evolução demográfica da população atendida pelos serviços públicos e sobre a eventual necessidade de criação e preenchimento de cargos públicos efetivos e empregados públicos dos quadros permanentes.

§ 2º Para fins do disposto no § 1º, serão consideradas metas e percentuais para redução gradativa e posterior eliminação das contratações de agentes públicos temporários geradas por falhas administrativas.

§ 3º As metas de que trata o § 2º serão fixadas a partir de planejamento da política de pessoal em cada órgão ou entidade.

§ 4º A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística disponibilizará dados para os estudos referidos no § 1º deste artigo, incluindo

os necessários para melhor adequação da força de trabalho nos entes da Federação.

Art. 41. É vedada a contratação de agente público temporário que não tenha sido previamente aprovado em processo seletivo simplificado de provas ou de provas e títulos, com observância dos princípios da objetividade, impessoalidade e transparência, devendo todos os documentos e etapas do procedimento ser devidamente divulgados no portal da transparência do ente federativo.

§ 1º O processo seletivo simplificado será regulado por lei ou decreto do Poder Executivo de cada esfera federativa e será estruturado de modo a reduzir seu tempo de duração, simplificar a participação de interessados, aumentar as opções de candidatos e de perfis, racionalizar custos, assegurar o preenchimento tempestivo das vagas e a seleção de pessoas com as competências necessárias para o desempenho das atribuições.

§ 2º A exigência estabelecida neste artigo não se aplica aos casos de emergência, urgência ou calamidade pública em que se justifique, mediante motivação expressa, a ausência de processo seletivo, exigida sua ampla divulgação no portal da transparência do ente federativo.

Art. 42. Não poderão ser contratados na condição de agentes públicos temporários os parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau:

I - dos agentes políticos de primeiro escalão do ente federativo a que se vincula o órgão ou entidade contratante; e

II - dos dirigentes do órgão ou entidade contratante e do órgão ou entidade em que exercerão suas funções.

Art. 43. Havendo candidatos aprovados dentro do número de vagas previstas em concurso público vigente destinado ao provimento de cargo efetivo ou emprego público do quadro permanente, não será

admitida a contratação de agentes públicos temporários com base nesta Lei para o mesmo serviço ou função, salvo, exclusivamente, quando indispensável para suprir o afastamento comprovadamente temporário de servidor efetivo ou empregado público do quadro permanente.

Art. 44. Fica instituído o Banco Nacional de Contratações Temporárias (BNCT), que concentra as informações e documentos relacionados aos procedimentos de seleção e de contratação de agentes temporários de todos os entes da Federação.

§ 1º A integração ao BNCT permitirá ao ente federativo a adesão a processos seletivos realizados por outros entes.

§ 2º Os entes federativos e os consórcios públicos poderão realizar processos seletivos unificados de agentes temporários, com aproveitamento das avaliações e dos cadastros de aprovados entre os entes previamente aderentes.

Art. 45. A contratação dos agentes públicos temporários de que trata esta Lei será efetivada mediante contratos administrativos individuais por tempo determinado.

§ 1º Compete à Justiça comum processar e julgar os litígios envolvendo os contratos administrativos de que trata o caput.

§ 2º Os agentes públicos temporários são segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social.

§ 3º Os contratos observarão prazo máximo disposto nas leis específicas, não podendo, em nenhuma hipótese, superar 5 (cinco) anos, incluídas as eventuais prorrogações.

§ 4º Aplicam-se aos agentes públicos temporários as regras relativas à acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas previstos nos incisos XVI e XVII do art. 37 da Constituição Federal.

Art. 46. Salvo expressa disposição legal, aos contratos de que trata esta Lei não serão aplicadas as regras do regime jurídico dos servidores

públicos ocupantes de cargo efetivo e as regras do regime trabalhista previsto no Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho).

§ 1º A avaliação de desempenho dos agentes públicos temporários, vinculada a métricas de produtividade, bem como às competências e habilidades dos contratados, será considerada para eventual prorrogação do contrato e para extinção do contrato antes do término da sua vigência.

§ 2º Será inválida a decisão administrativa que estender, aos agentes públicos temporários, o direito à estabilidade ou outros direitos e vantagens peculiares da condição de servidor público, inclusive em regime de emprego público.

§ 3º O exercício de funções semelhantes não equipara os agentes públicos temporários aos servidores públicos de que trata o § 2º deste artigo, inclusive para fins financeiros ou de percepção de outras vantagens.

Art. 47. São direitos mínimos dos agentes públicos temporários contratados nos termos desta Lei, sem prejuízo de outros estabelecidos nas leis específicas:

I - gratificação natalina, correspondente a 1/12 (um doze avos) da remuneração a que fizer jus no mês de dezembro, por mês de exercício no respectivo ano;

II - gozo de férias nas hipóteses de contratos com prazo superior a 12 (doze) meses, com um terço a mais do que a remuneração normal;

III - repouso semanal remunerado;

IV - estabilidade à gestante, nos termos da legislação trabalhista;

V - aviso prévio mínimo de 30 dias no caso de extinção antecipada de contrato vigente há 12 (doze) meses ou mais;

VI - remuneração total não inferior ao piso salarial profissional ou salário mínimo estabelecidos em virtude de lei nacional ou, quando for o caso, em virtude de lei estadual, nos termos da Lei Complementar 103, de 14 de julho de 2000;

VII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei, condicionado à comprovação da exposição aos fatores de risco, vedada a concessão abstrata por categoria ou grupo funcional;

VIII - bônus por resultados, na forma da lei;

IX - indenização correspondente a uma remuneração mensal para cada ano trabalhado, no caso de extinção de contratos cuja vigência tenha ultrapassado 12 (doze) meses.

Art. 48. Os agentes públicos temporários terão, durante o período dos respectivos contratos, direito, no mínimo, às seguintes licenças ou afastamentos, sem prejuízo de outros estabelecidos nas leis específicas:

I - por gestação, por 120 (cento e vinte) dias consecutivos;

II - paternidade, a partir da data do nascimento, da adoção ou guarda judicial, nos termos do § 1º do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ou de posterior lei regulamentadora;

III - casamento, por 3 (três) dias consecutivos;

IV - falecimento do cônjuge, companheiro, pais, filhos e irmãos, por 2 (dois) dias consecutivos;

V - para tratamento de sua saúde ou por motivos de acidente ocorrido em serviço ou doença profissional.

Art. 49. O contrato com agente público temporário extinguir-se-á, sem direito a indenização:

I - pelo término do prazo contratual;

II - por iniciativa do contratado, cumprindo nesta hipótese a prévia comunicação à contratante, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias;

III - em virtude de avaliação de desempenho que considere não recomendável a permanência do vínculo contratual;

IV - pela extinção ou conclusão dos serviços contratados;

V - por casos fortuitos ou de força maior, que impeçam o prosseguimento do contrato;

VI - por descumprimento das obrigações contratuais, apurado regularmente e ouvido o contratado;

VII - por aplicação de sanção disciplinar de natureza expulsiva.

§ 1º Ao regime disciplinar do agente público temporário aplicam-se, no mínimo, os mesmos deveres, proibições, infrações e sanções disciplinares previstos regime disciplinar aplicável aos servidores ocupantes de cargo efetivo no respectivo ente federativo, sem prejuízo do disposto em lei específica.

§ 2º As sanções disciplinares ao agente público temporário serão aplicadas após processo disciplinar que garanta ampla defesa e contraditório.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, adotar-se-á o mais simples dos procedimentos disciplinares acusatórios aplicáveis aos servidores ocupantes de cargo efetivo no respectivo ente federativo.

Art. 50. Os agentes públicos temporários não poderão:

I - receber atribuições, funções ou encargos não previstos no respectivo contrato;

II - ser nomeados ou designados, ainda que a título precário ou em substituição, para o exercício de cargos em comissão ou funções de

confiança, salvo na hipótese de prévia suspensão ou extinção de seus contratos;

III - ser novamente contratados para o mesmo serviço ou função, vinculado ao mesmo órgão, com fundamento nesta Lei, antes de decorridos 24 (vinte e quatro) meses do encerramento de seus contratos anteriores, salvo na hipótese de emergência que comprovadamente não possa ser atendida por outros contratados.

Art. 51. As leis que regularem de forma específica a contratação de agentes públicos temporários deverão observar as diretrizes da modernização dos recursos humanos da Administração Pública, da melhoria da qualidade dos serviços públicos, da eficiência, da eficácia, da efetividade, da impessoalidade e do planejamento da força de trabalho.

Art. 52. As despesas com o custeio da remuneração dos agentes públicos temporários serão computadas para fins dos limites de despesa de pessoal estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 53. Aplicam-se à contratação e ao exercício de função pelos agentes públicos temporários as normas relativas ao meio ambiente de trabalho dispostas nesta Lei.

43. DIREITOS DOS TERCEIRIZADOS

a. Diagnóstico do Problema

Segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), cerca de 27% da força de trabalho formal no Brasil é terceirizada, um crescimento significativo desde a aprovação da Lei da Terceirização, 13.429 de 2017. Estudos apontam que os trabalhadores terceirizados recebem, em média, 24,7% a menos do que os trabalhadores diretos, têm jornadas mais extensas e enfrentam maior rotatividade no emprego. Essa realidade dificulta a mobilização e a conquista de melhores condições de trabalho.

O regime de contratação de trabalhadores terceirizados na administração pública federal historicamente se apoiou em normas gerais da legislação trabalhista e em marcos legais como a Lei nº 13.429/2017 (que regula a terceirização e o trabalho temporário) e o Decreto nº 9.507/2018, que trata da execução indireta no âmbito da União. Esse arranjo assegurava apenas a observância de direitos básicos previstos na CLT, como salários, encargos sociais, férias e normas de saúde e segurança, além de exigir cláusulas contratuais mínimas para as empresas prestadoras de serviço. Contudo, na prática, esse arcabouço jurídico não garantia tratamento uniforme nem proteção adequada, deixando os trabalhadores expostos a lacunas regulatórias, descumprimentos contratuais e insegurança quanto às condições de trabalho.

Em 2024, a edição do Decreto nº 12.174 marcou uma inflexão importante ao estabelecer novas garantias trabalhistas específicas para os contratos administrativos federais. Esse decreto trouxe inovações relevantes, como a obrigatoriedade de cláusulas expressas de proteção contra trabalho degradante, infantil ou análogo ao escravo, bem como a criação de mecanismos de denúncia contra assédio e discriminação. Também previu a responsabilidade solidária da contratada em relação a eventuais descumprimentos trabalhistas por subcontratadas, reforçando a proteção da mão de obra e alinhando a administração pública a padrões mais rígidos de fiscalização e conformidade.

A partir do novo marco, passaram a ser consolidados direitos inéditos para trabalhadores terceirizados em contratos contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra. Entre eles, destacam-se a redução da jornada semanal de 44 para 40 horas, sem redução de salário, em determinadas categorias; a previsibilidade no gozo de férias, que deve ser programado e

comunicado com antecedência; e a possibilidade de compensação de jornada em situações excepcionais, de forma regulada e transparente. Além disso, a remuneração mínima e benefícios obrigatórios passaram a integrar formalmente as planilhas de custos dos contratos, evitando precarização e garantindo maior transparência na formação dos preços.

Essas mudanças foram detalhadas em instruções normativas editadas entre 2024 e 2025, que regulamentaram a redução da jornada, a programação das férias, a compensação de horas e até mesmo ações voltadas para a equidade de gênero, permitindo, por exemplo, que empresas com práticas comprovadas de igualdade entre homens e mulheres tenham critérios de desempate em licitações. Mais recentemente, ampliou-se o rol de categorias beneficiadas pelas novas regras, como trabalhadores de limpeza, copeiros, recepcionistas e bibliotecários, reforçando o alcance social das medidas.

Ainda assim, persistem desafios significativos: a efetividade desses direitos depende da capacidade de fiscalização dos gestores de contratos, da adaptação dos órgãos públicos e do cumprimento rigoroso das empresas contratadas, o que evidencia um cenário de avanços normativos, mas também de fragilidades institucionais na implementação.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Lula assina decreto com melhorias nos direitos trabalhistas para terceirizados – Correio Braziliense](#)

[Governo define novas regras para férias de terceirizados com dedicação exclusiva - Extra](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Lacunas e fragmentação normativa:** a legislação sobre terceirização no setor público federal é insuficiente e dispersa, baseando-se em normas gerais da CLT, decretos esparsos e instruções normativas pontuais.
- **Fiscalização precária e baixa responsabilização das contratadas:** a ausência de mecanismos eficazes de fiscalização e responsabilização favorece o descumprimento contratual. Isso se traduz em atrasos salariais, falta de recolhimento de encargos e más condições de trabalho.

- **Ausência de políticas públicas de valorização da mão de obra terceirizada:** os trabalhadores terceirizados são normalmente vistos como uma força de trabalho de menor status em relação aos servidores efetivos, sem políticas de valorização, capacitação ou proteção diferenciada. Isso leva à manutenção de jornadas extensas, salários mais baixos e incerteza sobre férias e benefícios, reforçando desigualdades estruturais dentro do serviço público federal e perpetuando a vulnerabilidade desses profissionais.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Não existe um marco legal no país que regule a contratação de terceiros.	Lei Nacional dos Direitos dos Terceirizados: Previsão nacional de direitos básicos a serem garantidos para os funcionários terceirizados que prestam serviços para a Administração Pública, com inspiração na regulamentação federal.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Maristela trabalhava como recepcionista terceirizada em um órgão estadual e, por anos, conviveu com incertezas: nunca sabia quando teria férias, recebia salários com atrasos e ainda cumpria uma jornada de 44 horas semanais que a deixava exausta. Ela se sentia invisível, já que seus direitos não eram tratados com a mesma clareza e proteção dos servidores efetivos, além de sofrer assédios por colegas que eram servidores efetivos. Por isso, mesmo	Com uma lei nacional, o órgão estadual deverá reconhecer os direitos de Maristela. Agora suas férias precisam ser programadas e comunicadas com antecedência, sua jornada será reduzida para 40 horas semanais sem perda de salário e o contrato da empresa que a emprega é obrigado a conter cláusulas contra assédio e discriminação.

prestando um bom serviço no órgão, com ética e presteza, Maristela decide pedir demissão e procurar um emprego com melhor qualidade de vida.	

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Não trata do assunto.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Art. 38. Os contratos administrativos de prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva ou predominante de mão de obra celebrados pelas administrações públicas deverão conter cláusulas que assegurem:

I - o cumprimento integral da legislação trabalhista e das normas de saúde, segurança e medicina do trabalho;

II – a vedação de práticas análogas ao trabalho escravo e do trabalho infantil, em conformidade com a legislação nacional e convenções internacionais, incluindo:

a) a proibição de submeter trabalhadores a condições degradantes, jornadas exaustivas, servidão por dívida ou trabalhos forçados;

b) a vedação de contratação de menores de dezesesseis anos, salvo na condição de aprendiz a partir de quatorze anos;

c) a proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos, bem como de atividades incluídas na Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil;

III – a instituição de canais acessíveis e eficazes para denúncia de assédio, discriminação e violência no ambiente de trabalho;

IV – a responsabilidade solidária da contratada por atos ou omissões de subcontratadas que impliquem violação da legislação trabalhista ou de direitos fundamentais dos trabalhadores;

V – a garantia de que a época de gozo das férias observará, sempre que possível, a conciliação entre o direito ao descanso, o convívio familiar e as necessidades do serviço, em conformidade com a legislação trabalhista;

VI – a possibilidade de compensação de jornada de trabalho, desde que prevista em convenção ou acordo coletivo e compatível com a natureza dos serviços, nas hipóteses de:

a) diminuição excepcional e temporária da demanda, inclusive em razão de recesso de final de ano;

b) necessidade eventual de caráter pessoal do trabalhador, desde que não seja eficiente ou conveniente convocar substituto;

VII – a possibilidade de redução da jornada semanal de 44 (quarenta e quatro) horas para 40 (quarenta) horas, sem prejuízo da remuneração, mediante negociação coletiva ou previsão contratual expressa.

44. CONFLITOS DE INTERESSE

a. Diagnóstico do Problema

O debate sobre conflitos de interesse na administração pública é central para compreender as fragilidades institucionais e os mecanismos de controle que buscam equilibrar as relações entre Estado e setor privado.

O chamado fenômeno da porta giratória descreve a circulação de agentes entre cargos públicos estratégicos e posições no setor privado, especialmente em empresas reguladas ou beneficiárias de políticas públicas. Essa prática, já amplamente observada nos Estados Unidos (por exemplo, em órgãos reguladores como a SEC e o Federal Reserve) e na União Europeia (com repercussões no Parlamento e na Comissão Europeia), também se manifesta no Brasil, sobretudo em áreas de alta especialização como mercado financeiro, telecomunicações e energia⁷¹.

O problema está na ausência de uma clara separação entre o público e o privado: decisões tomadas por servidores ou dirigentes públicos podem favorecer empresas que, em seguida, os contratam como consultores ou executivos. A literatura aponta que esse fluxo gera riscos de captura regulatória, enfraquece a confiança social nas instituições e compromete a imparcialidade da ação estatal.

Outro aspecto recorrente são os conflitos decorrentes do uso de informações privilegiadas, do contato frequente com empresas interessadas em decisões governamentais e da prática de atividades privadas incompatíveis com a função pública. Casos emblemáticos no Brasil, como o de ex-dirigentes da Petrobras e do Banco Central que migraram para grandes instituições financeiras, mostram como informações estratégicas sobre políticas econômicas ou regulatórias podem ser utilizadas em benefício privado. A OCDE alerta que a integridade pública depende da limitação dessas práticas, pois elas reduzem a transparência e criam assimetrias no acesso a informações de mercado⁷². Tais situações ocorrem em todas as esferas da administração – federal, estadual e municipal – e atingem tanto cargos de direção superior como funções técnicas estratégicas, reforçando a necessidade de controles internos robustos e códigos de conduta eficazes.

⁷¹ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/03/preventing-policy-capture_g1g78280/9789264065239-en.pdf

⁷² https://www.oecd.org/en/publications/oecd-public-integrity-handbook_ac8ed8e8-en.html

No Brasil, o principal marco legal é a Lei nº 12.813/2013, que trata do conflito de interesses no âmbito do Poder Executivo federal. A norma estabelece vedações como: a participação em decisão que beneficie entidade privada da qual o agente tenha sido sócio nos últimos cinco anos, a prestação de serviços a empresas que mantenham relação com o órgão em que atuou e a utilização de informações sigilosas para obtenção de vantagens. As sanções previstas variam de advertência à demissão do cargo público, além de multa de até 200% do valor da vantagem obtida. Entretanto, especialistas destacam duas limitações importantes: (i) a lei não abrange os Poderes Legislativo e Judiciário, nem os entes subnacionais; e (ii) sua aplicação prática ainda é restrita, dependendo da atuação da Controladoria-Geral da União (CGU)⁷³. Esse quadro revela a necessidade de ampliar a abrangência da legislação e reforçar mecanismos de fiscalização e prevenção.

b. Menções na Mídia do Assunto

[TCU aponta conflito de interesses e quer proibir servidores do órgão de exercerem advocacia privada - Estadão](#)

[Integrantes do alto escalão do governo Bolsonaro migram para empresas privadas do mesmo setor – ICL Notícias](#)

[Número 2 do MEC atua dos dois lados do balcão em expansão de entidade internacional no governo Lula - Estadão](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Circulação de agentes entre setor público e privado (“porta giratória”):** A falta de barreiras sólidas entre cargos públicos estratégicos e funções privadas cria oportunidades de captura regulatória. Dirigentes e técnicos que tomam decisões sobre políticas, contratos e regulações frequentemente migram para empresas diretamente beneficiadas por essas mesmas decisões.
- **Fragilidade normativa e institucional:** Apesar da existência da Lei nº 12.813/2013, sua aplicação se limita ao Executivo federal e não cobre Legislativo, Judiciário nem estados e municípios. Além disso, os mecanismos de prevenção e punição ainda dependem fortemente da atuação da CGU, o que gera lacunas de fiscalização e dificulta a uniformização de critérios.

⁷³ https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/78263/1/Relatorio_de_Gestao_2023.pdf

- **Assimetria de informações e interesses privados sobrepostos:** A gestão pública lida com informações sigilosas e altamente estratégicas, como dados sobre políticas fiscais, econômicas e regulatórias. A ausência de controles efetivos sobre o uso dessas informações permite que agentes as utilizem para benefícios privados ou mantenham relações privilegiadas com empresas interessadas em decisões públicas. Esse quadro é agravado pela possibilidade de agentes acumularem atividades privadas incompatíveis com suas funções, alimentando incentivos para o favorecimento pessoal ou corporativo em detrimento do interesse coletivo.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
A lei atual que trata de conflito de interesses é aplicável apenas ao Poder Executivo federal.	Lei Nacional sobre o assunto: Torna mais rígidas as regras contra conflitos de interesse na Administração Pública. A ideia é tornar seus comandos válidos para todos os Poderes de todos os entes da Federação.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Graciano trabalhava como diretor em uma agência reguladora estadual. Ao deixar o cargo, ele recebeu convites imediatos de empresas do setor para atuar como consultor ou assessor. Nada o impedia de celebrar contratos de serviço com órgãos ligados à sua área de atuação ou de utilizar informações privilegiadas a que tivera acesso.	Com a aprovação da nova lei, a situação de Graciano muda radicalmente. Agora, todos os agentes públicos, de qualquer Poder ou esfera federativa, estão submetidos às regras de prevenção de conflitos de interesse. Informações privilegiadas que ele acessava em reuniões sigilosas passam a ser claramente definidas como de uso restrito e ele é obrigado a adotar condutas para impedir seu uso indevido.

Na prática, a fronteira entre o que ele fazia no serviço público e suas atividades privadas era tênue, e a lei de conflito de interesses de 2013 só alcançava o Executivo federal, deixando de fora agentes como ele.

Além disso, por ocupar cargo estratégico, Graciano passa a estar sujeito a um período de quarentena de 1 a 3 anos após o término da função durante o qual não poderá representar interesses privados, atuar em empresas do setor regulado, nem celebrar contratos de consultoria ligados ao órgão onde trabalhou. O primeiro ano dessa quarentena, inclusive, será remunerado com o valor do último vencimento do cargo, condicionado ao cumprimento das restrições.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 37.

§ 7º Lei nacional disporá sobre as proibições aplicáveis aos agentes públicos das administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tenham acesso a informações privilegiadas, vedando, inclusive por período não inferior a seis meses após a extinção de relação jurídica estatutária ou contratual com o poder público, o exercício de atividade privada que configure conflito de interesses.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Art. 56. A Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargos, empregos e funções públicas, em todos os Poderes e Órgãos autônomos dos entes da Federação, estabelece os impedimentos posteriores ao seu exercício e os requisitos e restrições a ocupantes de cargos, empregos e funções que tenham acesso a informações privilegiadas.” (NR)

“Art. 2º. Submete-se ao regime desta Lei todo e qualquer agente público, assim entendido toda pessoa física que exerça, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública nos órgãos e entidades de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (NR)

“Art. 3º
.....

II - informação privilegiada: a que diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público.” (NR)

“Art. 4º O agente público deve agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada.

§ 1º No caso de dúvida sobre como prevenir ou impedir situações que configurem conflito de interesses, o agente público que exerça funções no âmbito do Poder Executivo federal deverá consultar a Comissão de Ética Pública ou a Controladoria-Geral da União, conforme o disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei.

.....” (NR)

“Art. 5º Configura conflito de interesses no exercício de cargo, emprego ou função pública:

.....” (NR)

“Art. 6º Configura conflito de interesses após o exercício de cargo, emprego ou função pública:

.....

II.....

c) celebrar com órgãos ou entidades públicos contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que tenha ocupado o cargo, emprego ou função;

.....” (NR)

“Art. 6º-A Os agentes públicos que ocuparem cargos de direção, assessoramento superior (Cargos Comissionados Executivos – CCEs – e Funções Comissionadas Executivas – FCEs – de níveis 15 a 18 e equivalentes), diretores e membros de conselhos de administração ou fiscal de empresas estatais, diretores de agências reguladoras, membros de conselhos ou colegiados com poder de decisão estratégica ou regulatória, e demais cargos de alta relevância definidos em regulamento, ficam sujeitos a período de quarentena após o término de seu vínculo ou o afastamento definitivo do cargo.

§ 1º O período de quarentena será de 1 (um) a 3 (três) anos, a ser definido em regulamento, considerando a natureza e o grau de influência do cargo, emprego ou função ocupado.

§ 2º Durante o período de quarentena, o ex-agente público fica impedido de:

I - atuar em empresas ou atividades relacionadas com o setor ou a política pública em que desempenhava suas funções;

II - representar interesses de particulares perante órgãos ou entidades da administração pública com os quais tenha tido contato em razão do cargo;

III - exercer cargo ou função em entidades de representação de interesses ou consultoria que atuem no setor em que desempenhava suas funções;

IV - utilizar informações privilegiadas ou confidenciais obtidas em razão do cargo para benefício próprio ou de terceiros.

Art. 6º-B. Para os cargos definidos no art. 6º-A desta Lei, o período de quarentena poderá ser parcialmente remunerado, nos termos de regulamento.

§ 1º Para os casos de quarentena remunerada estabelecidos conforme o *caput* deste artigo, o primeiro ano da quarentena será remunerado com valor equivalente ao último vencimento do cargo ocupado, descontados os valores de

benefícios específicos do cargo, e será condicionado ao cumprimento irrestrito das vedações da quarentena e à comprovação de não exercício de atividades remuneradas.

§ 2º Os anos subsequentes do período de quarentena serão não remunerados, mantido o dever de observância, também nesse período, das vedações e restrições previstas no Art. 6º-A desta Lei.

§ 3º A autoridade competente para fiscalizar o cumprimento da quarentena poderá suspender a remuneração caso haja indícios de descumprimento das regras, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.”

“Art. 13-A. Aplica-se o disposto nesta Lei ao agente público em gozo de licença para tratar de interesses particulares ou de licença ou afastamento correlato, nos termos do estatuto aplicável ao agente público.”

Eixo 3: Profissionalização

Área XII – Ambiente de Trabalho Moderno

Pontos abrangidos por essa área:

20. REGULAMENTAÇÃO NACIONAL DO TELETRABALHO

21. ADESÃO VOLUNTÁRIA A PROGRAMAS DE REDUÇÃO DA JORNADA

22. PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO AO ASSÉDIO E À DISCRIMINAÇÃO

45. REGULAMENTAÇÃO NACIONAL DO TELETRABALHO

a. Diagnóstico do Problema

O teletrabalho representa um instrumento relevante de modernização da Administração Pública, capaz de gerar ganhos de produtividade e qualidade de vida, desde que acompanhado de parâmetros claros e uniformes. A Reforma Administrativa precisa abordar um tema que se tornou central no ambiente de trabalho moderno, com regras que se apliquem para todos os servidores de forma igualitária e justa.

A experiência internacional, como a garantia de desconexão na França e Espanha e a revisão do regime remoto em órgãos norteamericanos, evidencia que o desafio é comum: modernizar o serviço público sem afastá-lo do cidadão. Nesse contexto, a Reforma busca organizar o teletrabalho como ferramenta de inovação, assegurando transparência, eficiência, qualidade no atendimento e igualdade entre servidores.

O trabalho remoto no exterior também tem experiências analisadas em diversos países. No Reino Unido, a orientação do Cabinet Office de 2024 proibiu o acesso a informações classificadas fora do território sem aprovação formal e limitou o trabalho remoto internacional a períodos curtos, após pareceres fiscais e de segurança, sendo alvo de críticas políticas quando vieram a público autorizações em destinos considerados “de lazer”. Já a Alemanha manteve posição ainda mais rígida, reforçando o princípio do *Dienstort/Residenzpflicht* (Local de serviço/ Requisito de residência) e restringindo o teletrabalho ao território nacional, salvo quando o servidor está oficialmente lotado no exterior, destacando o dever de presença e disponibilidade.

Na Áustria, mesmo após a flexibilização do home office para o setor privado com a aprovação de uma lei específica, os servidores públicos permaneceram vinculados à Lei da Função Pública, que obriga o funcionário a ter domicílio compatível com o serviço e permite que a autoridade restrinja a saída do país. Em síntese, os três países mencionados convergem em três fundamentos: a proteção da informação e da segurança nacional, a preocupação com riscos fiscais e previdenciários e a defesa do controle disciplinar e da imagem pública. Nenhum reconhece direito automático de residir e trabalhar no exterior, tratando tais autorizações como exceções restritivas, temporárias e sempre discricionárias.

Recentemente, o Tribunal de Contas da União concluiu auditoria operacional voltada a analisar os resultados do serviço prestado por servidores em regime de teletrabalho. Na manifestação final (Acórdão nº

1197/2025-TCU-Plenário), o órgão identificou a necessidade de estabelecimento de diretrizes norteadoras do teletrabalho no âmbito da administração pública.

De fato, não existe regulamentação sólida e estável do tema no âmbito da Administração Pública. Cada Poder e órgão em cada um dos entes da Federação pode tratar sobre o tema, sem contar a possibilidade de ser delegada uma ampla margem de normatização para cada órgão ou entidade, especificamente. Além disso, muitas vezes a regulamentação se dá com status normativo inferior. No Poder Executivo Federal, toda a regulamentação do teletrabalho é realizada por meio de atos infralegais, notadamente por meio de portarias normativas ministeriais.

Resultado disso é um número significativo (21,42%) de servidores em teletrabalho no governo federal, seja parcial, seja total.

Principais Números do Teletrabalho no Governo Federal

Total Funcionários (*)	Teletrabalho Parcial	Teletrabalho Integral	Teletrabalho Exterior	Total Teletrabalho (todos os tipos)
444.336	59.296	35.506	401	95.203

Fonte: Governo Federal. *A contagem de pessoas é feita pelo número de vínculos com a Administração Pública Federal. Um mesmo indivíduo pode ter um ou mais vínculos.

Quando se verifica alguns órgãos e entidades específicas do setor público, a disparidade entre organizações fica evidente, conforme tabela abaixo.

Principais organizações com o maior número de pessoas em teletrabalho

Instituição	Total (*)	Em PGD	Presencial	Presencial %	Teletrabalho Total	%	Teletrabalho Parcial	%	Teletrabalho Integral	%	Teletrabalho Exterior	%
MF	21.602	11.486	1.024	4,74%	10.462	48,43%	1.623	7,51%	8.800	40,74%	39	0,18%
INSS	18.560	13.706	5.319	28,66%	8.387	45,19%	1.809	9,75%	6.573	35,41%	5	0,03%
MGI	5.421	4.389	633	11,68%	3.756	69,29%	2.018	37,23%	1.717	31,67%	21	0,39%
AGU	8.143	3.528	288	3,54%	3.240	39,79%	1.430	17,56%	1.806	22,18%	4	0,05%
IBGE	10.722	5.358	2.482	23,15%	2.876	26,82%	2.621	24,45%	255	2,38%	0	0,00%
IFSP	4.894	2.583	404	8,26%	2.179	44,52%	2.039	41,66%	138	2,82%	2	0,04%
MS	4.666	2.158	339	7,27%	1.819	38,98%	1.576	33,78%	240	5,14%	3	0,06%
UFF	6.154	2.459	719	11,68%	1.740	28,27%	1.624	26,39%	113	1,84%	3	0,05%
CGU	2.251	1.815	133	5,91%	1.682	74,72%	1.364	60,60%	297	13,19%	21	0,93%
MAPA	6.085	1.700	233	3,83%	1.467	24,11%	1.186	19,49%	270	4,44%	11	0,18%

Fonte: Governo Federal. *A contagem de pessoas é feita pelo número de vínculos com a Administração Pública Federal. Um mesmo indivíduo pode ter um ou mais vínculos.

Por fim, ao verificar a presença de servidores em trabalho integral, há instituições que possuem mais da metade de seus servidores totalmente ausente do serviço presencial.

Instituições com maior presença de servidores em teletrabalho integral

Instituição	Teletrabalho Integral	%
ANCINE	278	74,93%
ANS	501	74,44%
ANP	579	69,09%
ANATEL	908	68,79%
ANAC	909	66,54%
INPI	585	57,13%
FUNDACENTRO	91	56,17%
CADE	163	49,54%
ANPD	65	45,14%
ANTT	439	44,70%
MPO	219	43,03%
MCID	184	40,98%
MF	8.800	40,74%

Fonte: Governo Federal.

Fica evidente que é necessário conferir maior amplitude, estabilidade, segurança jurídica e força normativa ao tema, tratando dele por meio de lei nacional que estabeleça balizas gerais para que a administração opere a prestação de serviços de seus colaboradores por meio de teletrabalho.

Nesse contexto, adotaram-se como fundamento as seguintes premissas, inspiradas na manifestação do TCU:

- O teletrabalho somente pode ser prestado em contexto que permita a obtenção de resultados de interesse da administração, objetivamente definidos, acompanhados e medidos por meio de avaliação de desempenho;
- O teletrabalho é ferramenta de gestão de pessoas, e não direito subjetivo do servidor público;
- O teletrabalho deve estar bem “amarrado” com a aferição de metas de resultados individuais e institucionais;
- As informações relacionadas à execução do trabalho são de interesse público e a elas deve ser dada total transparência, permitindo-se acesso ao desempenho do servidor e a todas as regras de seu regime de trabalho.

A proposta da Reforma Administrativa estabelece diretrizes nacionais para disciplinar essa modalidade, limitando sua aplicação a até 20% da força de trabalho por, no máximo, um dia por semana, e vinculando-a a protocolos de entrega e resultados individualizados. Estão previstas garantias de atendimento presencial, direito à desconexão, métricas de produtividade, compatibilidade orçamentária, igualdade entre carreiras e avaliação de impactos econômicos e sociais, sempre com atenção à segurança da informação.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Celina Leão sobre teletrabalho no GDF: “Precisa medir produtividade”](#)

[Auditoria verifica a necessidade de maior esforço dos órgãos públicos em avaliar o impacto do trabalho remoto na prestação de serviços à população](#)

[Home office federal: governo tem 16% dos servidores em trabalho remoto](#)

c. Principais Causas Encontradas

- Inexistência de uma lei geral sobre o tema, cabendo a cada órgão disciplinar sobre o assunto
- Amplitude de critérios que não necessariamente estão relacionados com a melhor prestação de serviço à população
- Cultura de que o teletrabalho seria um direito do servidor público

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Regulamentação dispersa entre os Poderes de cada um dos entes da Federação, e até mesmo entre órgãos e entidades de cada um desses âmbitos. Cada órgão estabelece por ato próprio e com pouca transparência como será o regime de teletrabalho. Também há ausência de regras claras sobre a avaliação de desempenho do servidor em regime de teletrabalho e sobre os impactos do regime na qualidade da prestação dos serviços públicos.	Regras Gerais Nacionais: Serão estabelecidas normas gerais em que a regra é o trabalho presencial. O servidor poderá trabalhar remotamente um dia na semana, podendo essa proporção ser ampliada mediante ato específico do chefe máximo do órgão, com a devida justificativa e transparência. Não poderá haver mais de 20% dos servidores do órgão em trabalho remoto. Transparência do Regime Telepresencial: Também serão estabelecidas normas que imponham a total transparência da aplicação do regime de teletrabalho em cada órgão ou entidade. Local de Trabalho e de Residência: Por fim, serão previstas regras impedindo, salvo casos excepcionais, que o servidor em regime de teletrabalho resida fora de seu local de lotação.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
João trabalha em uma repartição pública federal no município A. Ele decide aderir ao regime de	João pode solicitar adesão ao regime de teletrabalho, mas seu chefe irá verificar a real necessidade

teletrabalho, comunicando ao seu chefe. Como seu órgão não estabelece algum critério se ele pode ou não aderir, o chefe concorda com seu pedido. Passadas algumas semanas, João decide morar no município B, pois não vê mais necessidade de ir ao seu local de trabalho mais do que um dia por mês. Em um mês, João aproveita para viajar para o exterior, mesmo sem pedir férias, pois conta com a internet no seu local de destino.	de seu pedido. Além disso, ele verificará se mais de 20% da repartição está no regime. Embora a regra oficial seja de somente 1 dia de teletrabalho, a repartição entendeu que é possível estender para 2 dias, devido ao seu tipo de atuação pública. Assim, caso atendidos os requisitos, João poderá fazer o seu teletrabalho por 2 dias e os outros ele deverá estar presencial. Além disso, João não poderá mais residir no município B, deve residir no município onde trabalha. Caso ele cogite viajar para o exterior, usando seu teletrabalho para isso e sem justificativa, ele poderá sofrer sanções administrativas.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Não trata do assunto

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto

PL – Marco Legal da Administração Pública

Art. 19. As administrações públicas, direta e indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão instituir Programa de Gestão e Desempenho – PGD, cujas atividades, desempenhadas na modalidade presencial ou de teletrabalho, serão avaliadas em função da efetividade e da qualidade das entregas.

§ 1º Além do disposto nesta Lei, os programas serão disciplinados por ato normativo a ser editado por cada um dos Poderes e órgãos autônomos, cuja edição é condição indispensável para a eficácia do programa.

§ 2º Somente poderá ser instituído o programa para o exercício de atividades cujos resultados possam ser efetivamente mensuráveis e avaliados em relação aos instrumentos de governança e gestão de cada órgão ou entidade.

§ 3º As atividades submetidas ao PGD serão avaliadas em função da efetividade e da qualidade das entregas, com base nos indicadores definidos para cada órgão ou entidade e na diretriz de melhoria dos serviços públicos ofertados à população.

Art. 20. O PGD será instituído pelo órgão central de Planejamento e Gestão, ou órgão de competências correlatas, do respectivo Poder ou Órgão autônomo, cabendo a cada órgão ou entidade regulamentar questões específicas, de acordo com as diretrizes traçadas pela unidade instituidora.

§ 1º As autoridades máximas das unidades instituidoras deverão zelar pela observância das diretrizes do PGD e por garantir sua consonância com o planejamento estratégico para resultados do ente.

§ 2º A autoridade máxima de cada órgão ou entidade deverá zelar pela consonância do PGD com o acordo de resultados.

Art. 21. O PGD poderá ser instituído nas seguintes modalidades:

I - presencial; ou

II - teletrabalho.

§ 1º O teletrabalho dependerá de acordo mútuo entre o agente público e a Administração, registrado em termo de ciência e responsabilidade, e observará as seguintes regras:

I - a adoção do teletrabalho é condicionada à compatibilidade com as atividades a serem desenvolvidas pelo agente público e à ausência de prejuízo para a administração;

II – o agente público providenciará e custeará a estrutura necessária, física e tecnológica, para o adequado exercício das atribuições em regime de teletrabalho;

III - o agente público permanecerá disponível para contato, no período definido pela chefia imediata e observado o horário de funcionamento do órgão ou da entidade, por todos os meios de comunicação, configurando violação de dever funcional a indisponibilidade de contato documentada e recorrente;

§ 2º Ao menos 80% (oitenta por cento) da carga horária semanal deverá ser cumprida em regime presencial.

§ 3º Ato individualizado e fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade poderá conceder, por tempo determinado, regime de teletrabalho integral ou em proporção superior à disposta no § 2º deste artigo.

§ 4º A proporção de agentes em regime de teletrabalho não pode superar 20% (vinte por cento) da força de trabalho em atividade na unidade administrativa.

§ 5º Terão preferência para a obtenção do regime de teletrabalho e para a ampliação disposta no § 3º deste artigo as gestantes, as lactantes, as pessoas que sejam as únicas responsáveis pela guarda de crianças de até 5 (cinco) anos de idade, as pessoas responsáveis pela guarda de crianças e adolescentes com deficiência e mulheres vítimas de violência doméstica ou de violência no ambiente de trabalho.

§ 6º Cada órgão ou entidade manterá em transparência ativa, atualizada mensalmente, a indicação:

I - dos nomes de todos os agentes beneficiários do regime de teletrabalho integral, acompanhados do tempo de duração da autorização e das respectivas metas individuais;

II – do total da força de trabalho em regime de teletrabalho, integral ou parcial.

§ 7º Independentemente da modalidade estabelecida pela unidade, todas as contribuições dos agentes públicos participantes deverão ser registradas integralmente no sistema informatizado para gestão, controle e transparência do PGD.

§ 8º A modalidade presencial será obrigatória para os cargos em comissão e funções de confiança estratégicos e para os cargos em comissão e funções de confiança a partir de nível hierárquico definido em regulamento.

§ 9º É vedado ao servidor em regime de teletrabalho residir em município diverso de seu local de lotação, ressalvadas a concessão de regime integral de teletrabalho destinada a substituir a concessão de licenças ou afastamentos voltados à capacitação do servidor.

§ 10 É vedado ao servidor em regime de teletrabalho residir fora do País, salvo quando autorizado por ato fundamentado individualizado da autoridade máxima Poder ou Órgão autônomo,

exclusivamente para fins de acompanhamento de cônjuge que esteja a serviço da República Federativa do Brasil no exterior.



46. PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO AO ASSÉDIO MORAL E À DISCRIMINAÇÃO

a. Diagnóstico do Problema

A Administração Pública tem o dever irrestrito de orientar sua atuação pelos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da valorização social do trabalho, da moralidade, da proibição de todas as formas de discriminação, do direito à saúde e da segurança do trabalho. Esses princípios não são meros adornos jurídicos, mas balizas estruturais que devem nortear todas as políticas, atos e decisões no âmbito estatal. A dignidade da pessoa humana, inscrita no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal, funciona como fundamento e limite para o exercício do poder público, servindo de “meta-princípio” que dá sentido e coerência ao sistema de direitos fundamentais.

O princípio da igualdade, por sua vez, exige que o Estado atue de maneira isonômica, proibindo discriminações injustificadas com base em raça, gênero, etnia, orientação sexual, religião, entre outros (princípio da não discriminação). A valorização social do trabalho e o direito à segurança e à saúde no trabalho remetem ao ideal do “trabalho decente” defendido por organismos internacionais e consagrado em normas laborais, bem como à exigência de que o ambiente laboral, inclusive no setor público, não seja fonte de danos ou agravos à integridade física e psíquica dos servidores.

Quando falamos da construção de ambientes saudáveis nas relações de trabalho no setor público (capazes de enfrentar, de forma eficaz, situações de assédio moral e discriminação) não estamos lidando apenas com diagnósticos pontuais, mas com desafios culturais de larga monta. Problemas como assédio moral, discriminação implícita ou explícita e condutas abusivas permeiam níveis sutis e, muitas vezes, invisíveis do convívio organizacional. Para vencê-los, são necessárias mudanças estruturais de cultura organizacional, treinamento continuado, políticas de prevenção, canais seguros de denúncia e acompanhamento permanente.

Dados globais divulgados pela OIT⁷⁴ apontam que mais de 22% das pessoas empregadas no mundo já vivenciaram alguma forma de violência ou

74

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/documents/publication/wcms_863095.pdf

assédio no trabalho, seja físico, psicológico ou social. No Brasil, em 2023, o Poder Executivo Federal recebeu 6.520 denúncias de assédio moral e sexual. Os efeitos violentos, apenas para exemplificar, geram comprometimento da produtividade, baixo engajamento e alta rotatividade, e, em consequência, custo à economia do país. Segundo estudo⁷⁵ promovido pelo República, que analisou os estatutos dos servidores e leis esparsas de todas as unidades federativas, a proibição ao assédio moral no serviço público foi regulamentada em 16 unidades federativas, restando 11 sem conceituação legal.

Conforme destacam estudiosos do tema, a simples adoção de normas não basta; é preciso que haja comprometimento institucional consistente, avaliação de impacto, sensibilização e processos de monitoramento. A complexidade dessas problemáticas exige que o setor público assuma o caráter de política de longo prazo, com ciclos de avaliação e ajuste, e que promova o diálogo constante entre gestores, servidores, instâncias de controle interno e instâncias externas de fiscalização⁷⁶.

No plano internacional, a Convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), adotada em Genebra em 21 de junho de 2019, representa um avanço normativo importante no combate à violência e ao assédio no mundo do trabalho. Essa convenção reconhece que a violência e o assédio, em suas múltiplas formas, constituem violações de direitos humanos e barreiras à igualdade, e estabelece parâmetros de proteção e prevenção aplicáveis tanto ao setor público quanto ao privado. Segundo a própria OIT, a convenção abrange “todos os setores, sejam públicos ou privados, na economia formal e informal”⁷⁷.

A OIT identifica fatores de vulnerabilidade ou discriminação, como gênero, raça, etnia, orientação sexual, deficiência, idade ou outras condições de vulnerabilidade. Estudos jurídicos indicam que a convenção tem o potencial de redefinir práticas internas das organizações e de servir como parâmetro de adequação normativa e cultural⁷⁸.

Embora até o momento o Brasil não tenha ratificado a Convenção 190, o que é apontado como limitação à sua eficácia normativa no âmbito doméstico,

⁷⁵ <http://republica.orioro.design/emnotas/conteudo/servidoras-e-servidores-publicos-contra-assedio-e-violencia-no-trabalho-limites-da-estabilidade-como-mecanismo-de-protecao/>

⁷⁶ https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/08/ONU_C190-ELIMINACAO-DA-VIOLENCIA-E-ASSEDIO-NO-MUNDO-DO-TRABALHO_PT.pdf

⁷⁷ <https://www.ilo.org/pt-pt/media/68241/download>

⁷⁸ <https://periodicos.trt4.jus.br/revistaejud4/article/view/156>

o debate e o movimento de aplicação de seus princípios já exercem influência no ambiente jurídico, institucional e social.

Mesmo antes de sua ratificação formal, a convenção opera como referência normativa e inspiradora para a adoção de políticas institucionais de prevenção e educação nos órgãos públicos. Sustenta-se, em diversas análises, que é imprescindível combater ambientes permissivos à violência, inclusive em níveis micro, sutis e cotidianos, a fim de resguardar a saúde mental e física das vítimas, preservar a integridade institucional e assegurar a salubridade relacional no ambiente administrativo. Nesse sentido, promover ambientes de trabalho livres de violência (inclusive moral) não é uma mera aspiração ética: é condição básica para assegurar os direitos fundamentais e a eficiência da administração pública.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Assédio moral a servidores públicos federais cresce 543%, e governo estuda lei para punir abusadores – r7](#)

[Assédio tem sido usado como 'método de governo', dizem debatedores - Agência Senado](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Cultura organizacional hierárquica e autoritária:** ainda predomina uma lógica fortemente hierarquizada e verticalizada de gestão, onde a autoridade é, muitas vezes, exercida de forma centralizadora e punitiva. Esse ambiente favorece práticas de coerção psicológica e intimidação como ferramentas de comando. O assédio tem sido utilizado inclusive como “método de governo”, transformando-se em estratégia institucionalizada de gestão autoritária. Esse tipo de cultura dificulta a denúncia, pois o assediador, em geral, ocupa cargos de chefia ou liderança, o que cria medo de retaliações e perpetua o ciclo de silêncio.
- **Ausência de mecanismos eficazes de prevenção e responsabilização:** outra causa recorrente é a falta de políticas estruturadas de prevenção, acolhimento e punição nos órgãos públicos. Dados da pesquisa nacional sobre assédio mostram que apenas 12,3 % dos acusados de assédio moral receberam punição, e em apenas 1,5 % dos casos houve demissão . Essa baixa responsabilização gera uma percepção de impunidade, encorajando a repetição das práticas abusivas.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Lacuna legislativa em relação à tipificação do assédio moral e discriminação em vários Estados brasileiros.	Dispositivo Legal sobre assédio: Previsão legal do que se configura como assédio moral e discriminação na administração pública. Haverá a tipificação do assédio e da discriminação como infrações disciplinares de natureza grave.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Ferdinando é servidor público em um órgão estadual. Há meses, ele sofre com comentários depreciativos de sua chefia imediata, que o expõe em reuniões e desvaloriza suas entregas. Esse assédio moral constante começou a afetar sua saúde: ele sente ansiedade, insônia e até cogita pedir exoneração para escapar do ambiente hostil. Quando decide buscar ajuda, Ferdinando se depara com a ausência de canais claros de denúncia. Não há uma política institucional estruturada de acolhimento, e seus colegas relatam que, em casos semelhantes, nada foi feito. O medo de retaliações o deixa paralisado, e o assediador segue impune, reforçando a sensação de	Assim que Ferdinando comunica o assédio, o órgão aciona protocolos obrigatórios: é aberto um processo de apuração, garantindo sigilo e proteção contra retaliações. Ferdinando recebe acolhimento psicológico humanizado, com acompanhamento por equipe especializada. Enquanto a investigação ocorre, o assediador é afastado cautelarmente para evitar contato direto com a vítima. Se necessário, Ferdinando poderia até exercer suas funções em regime de teletrabalho integral para preservar sua saúde. Além disso, a prática de assédio ficará caracterizada como infração grave e até ato de improbidade

impunidade e desproteção no serviço público.	administrativa, garantindo responsabilização efetiva.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 37.

XXV - é dever de todo agente público, em especial dos ocupantes de cargos em comissão e de funções de confiança, zelar pela manutenção de um ambiente de trabalho saudável, íntegro e livre de assédios e discriminações de qualquer natureza.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

CAPÍTULO VII

DO MEIO AMBIENTE DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Art. 34. As administrações públicas, direta e indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão assegurar a seus agentes públicos e colaboradores ambiente de trabalho saudável, seguro, inclusivo e respeitoso, livre de assédios e de discriminações de qualquer natureza, com garantia de condições adequadas de saúde física e mental, higiene e salubridade, mediante políticas preventivas, educativas e corretivas.

Art. 35. As administrações públicas deverão prevenir, apurar e responsabilizar condutas impróprias nas relações de trabalho, praticadas no

exercício da função ou em razão dela, que comprometam a integridade ou a qualidade do ambiente laboral, configurando infrações graves, para fins de responsabilização administrativa:

I – a prática de assédio sexual, assim entendido como qualquer conduta de conotação sexual, verbal, não verbal ou física, não desejada pela vítima, suscetível de afetar sua dignidade ou de criar ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador;

II – a prática de assédio moral, caracterizada por condutas reiteradas que tenham por efeito degradar as condições de trabalho, causar abalo psicológico ou comprometer a saúde física, mental ou o desenvolvimento profissional da vítima;

III – a prática de discriminação, compreendendo:

a) condutas tipificadas na legislação penal como crime de racismo, injúria racial, homofobia e transfobia;

b) atos dirigidos a pessoa ou grupo determinado, fundados em condição específica relacionada a etnia, orientação sexual ou de gênero, idade ou outro fator pessoal, que tenham por intuito ou efeito causar humilhação, constrangimento grave ou dano psicológico.

§ 1º Serão igualmente objeto de responsabilização administrativa as condutas impróprias de baixo ou médio grau de reprovabilidade praticadas nas relações interpessoais de trabalho, observada a proporcionalidade da sanção.

§ 2º O agente público que praticar condutas configuradoras de assédio sexual, nos termos definidos no inciso I deste artigo, incorre em ato de improbidade administrativa atentatório aos princípios da Administração Pública, na forma do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e suas alterações.

Art. 36. Havendo notícia de ocorrência de assédio sexual, na forma do inciso I do art. 35, a Administração Pública adotará medidas imediatas de acolhimento da vítima e de apuração dos fatos, assegurando:

I – atendimento humanizado, garantido que a vítima mulher seja acolhida, preferencialmente, por equipe majoritariamente composta por mulheres;

II – proteção contra qualquer forma de revitimização ou exposição desnecessária;

III – sigilo das informações e proteção contra retaliações;

IV – garantia de participação ativa de mulheres em procedimentos de ouvidoria e em processos disciplinares que envolvam vítima mulher.

§ 1º Quando necessário à preservação da integridade física ou psicológica da vítima, poderão ser determinadas, isolada ou cumulativamente:

I – o afastamento cautelar do possível responsável, sem prejuízo da remuneração;

II – a lotação provisória do possível responsável ou da vítima em outra unidade administrativa;

III – o exercício provisório em regime de teletrabalho integral, quando compatível com as atribuições do cargo.

§ 2º As medidas do § 1º deste artigo serão aplicadas, no que couber, ao acolhimento e atendimento humanizado às agentes públicas vítimas de violência doméstica.

Eixo 3: Profissionalização

Área XIII – Políticas para as Mulheres

Pontos abrangidos por essa área:

23. ASSÉDIO SEXUAL

24. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

25. GESTANTE

26. LICENÇA MATERNIDADE

27. RESERVA DE VAGAS PARA MULHERES

47. ASSÉDIO SEXUAL

a. Diagnóstico do Problema

O assédio sexual atenta contra direitos fundamentais como a dignidade da pessoa humana, a liberdade sexual e a igualdade de gênero. A punição do assediador, seja por meio de processo judicial ou medidas administrativas, é fundamental para a prevenção de novos casos e para a reparação do dano causado à vítima.

No âmbito do setor público, levantamento⁷⁹ realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) revelou que, em todos os processos administrativos analisados pela Corregedoria-Geral da União (CGU), 100% dos assediadores identificados pertenciam ao sexo masculino. No que se refere às vítimas, o estudo apontou uma predominância marcante do gênero feminino, representando 96,5% dos casos, conforme destacou o ministro-relator do processo no TCU.

Contudo, ainda não há previsão legal expressa do assédio sexual como ato de improbidade administrativa. Embora no âmbito do Poder Judiciário houvesse entendimento nesse sentido, o advento da Lei nº 14.230/2021, que modificou a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), colocou em discussão esse posicionamento.

A ausência de previsão expressa do “assédio sexual” no rol de improbidade é providência que se impõe, a fim de afastar dúvidas e aumentar o espectro de proteção da mulher. Ademais, é fundamental que as vítimas se sintam seguras para denunciar e buscar ajuda, e que as organizações implementem políticas e medidas eficazes para prevenir e combater o assédio.

A Lei nº 14.230/2021 alterou significativamente a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), introduzindo mudanças importantes na forma como atos de improbidade administrativa que violam princípios são tratados.

79

https://portal.tcu.gov.br/data/files/68/F7/3A/6A/531B18102DFE0FF7F18818A8/AC456_2022_preve_ncao_e_combate_ao_assedio.pdf

A principal alteração foi a exigência de dolo específico, ou seja, a intenção de causar prejuízo ou obter vantagem indevida, para que uma conduta seja considerada ato de improbidade, eliminando a responsabilização por violação genérica de princípios.

Essas alterações foram duramente criticadas pela sociedade civil e por doutrinadores especialistas no combate à corrupção. Em paralelo, houve prejuízo especial às mulheres dentro do serviço público, pois se passou a questionar se o assédio sexual ainda se enquadraria ou não como ato de improbidade.

Não obstante a nova redação da lei tenha gerado essa incerteza jurídica, há nítido conflito com a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher — conhecida como Convenção de Belém do Pará —, da qual o Brasil é signatário. O tratado impõe aos Estados o dever de combater todas as formas de violência contra a mulher, incluindo o assédio sexual no setor público.

Ademais, embora a nova lei tenha retirado a possibilidade de punição por improbidade culposa, os atos dolosos continuam passíveis de sanção, de acordo com jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF).

Assim, trará muito mais segurança jurídica e será um marco legal importantíssimo, marcando posição institucional e internacional do Estado Brasileiro (que estaria pondo em prática a Convenção de Belém do Pará) a inserção, na Reforma Administrativa, de forma explícita, do assédio sexual como ato de improbidade. Tal medida terá o condão de proteger muito mais as possíveis vítimas, conferindo ampla publicidade e estampando na lei a verdadeira proibição do cometimento de assédio sexual nos espaços públicos.

b. Menções na Mídia do Assunto

['Perseguição institucional e adoecimento': o que acontece com policiais que denunciam assédio – Uol Prime](#)

[Só sete estados têm leis específicas de proteção contra assédio sexual a servidores – Folha de São Paulo](#)

[Precisamos falar sobre assédio no serviço público - Jota](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Lacuna normativa e insegurança jurídica:** A ausência de previsão expressa do assédio sexual como ato de improbidade administrativa na Lei nº 8.429/1992 (após a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021) gera incerteza quanto à possibilidade de enquadramento da conduta. Essa omissão fragiliza a proteção às vítimas e dificulta a responsabilização administrativa dos assediadores.
- **Mudanças legislativas que reduziram o alcance das punições:** A exigência de dolo específico introduzida pela Lei nº 14.230/2021 restringiu a caracterização de atos de improbidade. Com isso, condutas que violam princípios da administração pública (como o assédio sexual) passaram a ter questionamentos sobre sua tipificação, o que representou retrocesso na responsabilização e proteção, especialmente em relação às mulheres no setor público.
- **Desigualdade estrutural de gênero e barreiras para denúncia:** Os dados apontados pelo TCU e CGU evidenciam que quase todos os assediadores são homens e a grande maioria das vítimas são mulheres (96,5%). Essa realidade reflete a desigualdade de gênero no ambiente institucional e revela um cenário em que as vítimas muitas vezes não se sentem seguras para denunciar, dada a ausência de mecanismos protetivos eficazes e políticas claras de combate ao assédio.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Ausência de um texto de lei claro e expresso, que tenha em seu rol a conduta de assédio sexual como ato de improbidade administrativa, passível de demissão do servidor.	Delimitação clara em norma legal: O assédio sexual no ambiente de trabalho precisa ser tratado da forma rígida. Por isso, na Reforma Administrativa, teremos a previsão de tal conduta ser punida como ato de improbidade administrativa, passível de demissão do servidor

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma

Marília é policial. Durante o expediente, José, seu chefe, em momento em que se encontravam os dois, avançou de forma a forçar um beijo nela. Ela se afastou empurrando-o. No dia seguinte, Marília denuncia, afirmando que sofreu assédio. No entanto, por não haver elementos suficientes, a denúncia não segue adiante.

Após esse período, Marília começa a sofrer perseguição institucional, inclusive até de mulheres que atuavam na delegacia. Essas perseguições acabam abalando cada vez a sua situação psicológica, que acaba por pedir afastamento.

A denúncia que Marília faz terá consequências claras para José, que irá sofrer os procedimentos previstos como improbidade administrativa e será demitido da delegacia.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Não trata do assunto.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Art. 35. As administrações públicas deverão prevenir, apurar e responsabilizar condutas impróprias nas relações de trabalho, praticadas no exercício da função ou em razão dela, que comprometam a integridade ou

a qualidade do ambiente laboral, configurando infrações graves, para fins de responsabilização administrativa:

I – a prática de assédio sexual, assim entendido como qualquer conduta de conotação sexual, verbal, não verbal ou física, não desejada pela vítima, suscetível de afetar sua dignidade ou de criar ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador;

[....]

§ 2º O agente público que praticar condutas configuradoras de assédio sexual, nos termos definidos no inciso I deste artigo, incorre em ato de improbidade administrativa atentatório aos princípios da Administração Pública, na forma do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e suas alterações.

Art. 36. Havendo notícia de ocorrência de assédio sexual, na forma do inciso I do art. 35, a Administração Pública adotará medidas imediatas de acolhimento da vítima e de apuração dos fatos, assegurando:

I – atendimento humanizado, garantido que a vítima mulher seja acolhida, preferencialmente, por equipe majoritariamente composta por mulheres;

II – proteção contra qualquer forma de revitimização ou exposição desnecessária;

III – sigilo das informações e proteção contra retaliações.

Parágrafo único. Quando necessário à preservação da integridade física ou psicológica da vítima, poderão ser determinadas, isolada ou cumulativamente:

I – o afastamento cautelar do possível responsável, sem prejuízo da remuneração;

II – a lotação provisória do possível responsável ou da vítima em outra unidade administrativa;

III – o exercício provisório em regime de teletrabalho integral, quando compatível com as atribuições do cargo.

Art. 55. O art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XIII:

“Art. 11.

.....

XIII – praticar, no âmbito das relações de trabalho, conduta de conotação sexual contra a vontade de alguém, sob forma verbal, não verbal ou física, manifestada por palavras, gestos, contatos físicos ou outros meios, que tenham o efeito de causar grave perturbação e constrangimento a pessoa, afetar a sua dignidade ou criar-lhe um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador.

.....” (NR)

48. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

a. Diagnóstico do Problema

Em fevereiro de 2025, a Presidência da República aprovou parecer vinculante para toda a administração pública federal, elaborado pela Advocacia-Geral da União, como resposta institucional do Estado brasileiro à violência doméstica contra servidoras públicas federais. Essa iniciativa representa um avanço importante no reconhecimento do impacto da violência doméstica na vida profissional das servidoras, além de estabelecer garantias específicas de proteção e mobilidade funcional.

A medida assegura o direito à mudança de localidade de trabalho a pedido da servidora, sempre que houver comprovação de lesão à integridade física ou mental, atestada por junta médica oficial. Também se aplica nos casos em que exista risco à integridade da vítima, evidenciado pelo deferimento judicial de medida protetiva para afastamento do agressor. Dessa forma, o parecer vinculante garante maior celeridade e efetividade às solicitações de remoção em situações de violência doméstica.

Além disso, o dispositivo prevê que a remoção pode ser autorizada quando a servidora apresentar outros meios de prova da necessidade de mudança, desde que haja apreciação pela Administração Pública. Em ambos os casos, os pedidos devem receber absoluta prioridade, evitando que a vítima fique exposta a constrangimentos adicionais e garantindo sua segurança e bem-estar no ambiente de trabalho.

Entretanto, a resposta estatal ainda se restringe à esfera federal. Torna-se necessário ampliar essas garantias para toda a administração pública, abrangendo também servidoras estaduais e municipais. A uniformização desse direito contribuiria para proteger de forma mais ampla as mulheres em situação de vulnerabilidade, assegurando igualdade de tratamento em todos os níveis federativos.

Foram identificadas algumas lacunas que ainda precisam ser enfrentadas. O texto constitucional atual prevê apenas preferência no tema da transferência temporária (art. 21, §5º), mas não há reserva expressa do Executivo que assegure o acesso prioritário à remoção das servidoras vítimas de violência doméstica. Também é fundamental definir diretrizes específicas para estados e municípios, uma vez que, no âmbito federal, há respaldo no Parecer Vinculante nº JM-07. Além disso, a previsão do art. 36

do Projeto de Lei, em seu parágrafo único, limita-se a casos de assédio sexual, sem contemplar outras formas de violência.

Nesse sentido, algumas propostas de aprimoramento incluem: considerar o impacto da violência doméstica na avaliação de desempenho da servidora vítima; garantir a proteção dos dados funcionais de lotação, em especial no que se refere à Lei de Acesso à Informação (LAI); e criar normas mais abrangentes que reconheçam a violência doméstica como fator relevante para decisões administrativas relacionadas à mobilidade, proteção e continuidade da vida profissional das mulheres no serviço público.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Administração pública garante proteção a servidoras vítimas de violência doméstica - Agência Senado](#)

[Violência doméstica: Proteja Servidora garante licença protetiva e mudança de lotação desde 2024 – Prefeitura de Campinas](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Ausência de normatização abrangente nos níveis estadual e municipal:** não existem diretrizes obrigatórias que alcancem estados e municípios. A descentralização da competência normativa faz com que cada ente federativo adote, ou não, medidas semelhantes, gerando desigualdade de tratamento entre servidoras vítimas de violência doméstica. Esse vácuo regulatório resulta em uma rede de proteção fragmentada, em que muitas mulheres ficam desassistidas justamente por estarem vinculadas a administrações locais sem regras específicas.
- **Limitações legais e normativas quanto ao alcance das situações reconhecidas:** normas infralegais tratam apenas de “preferência” ou “possibilidade” de remoção, e não de um direito prioritário garantido em todas as esferas. Essa limitação gera insegurança jurídica, dificulta a uniformização da proteção e deixa lacunas na avaliação de desempenho e na proteção dos dados funcionais das servidoras vítimas.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Mulheres vítimas de violência doméstica tem direito à prioridade nas remoções no âmbito federal. Contudo, não há qualquer proteção nesse sentido às servidoras municipais e estaduais. Também não há previsão legal expressa à preferência no regime de teletrabalho	Prioridade às vítimas: Prevista a preferência na obtenção de teletrabalho. Essa é uma medida que visa proteger as servidoras e manter distância dos abusadores (nesse caso, tem que ser possibilitado estar em qualquer lugar do território nacional e garantido o sigilo de sua lotação, especialmente via LAI)

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Laura era servidora de uma secretaria municipal de saúde e, apesar de dedicada ao trabalho, enfrentava uma dura realidade em casa: era vítima de violência doméstica. Quando buscou apoio, descobriu que não tinha direito garantido a remoção prioritária. No município, simplesmente não havia legislação que assegurasse a mudança de lotação ou a possibilidade de trabalhar em outra unidade para se proteger do agressor. Além disso, seus dados	Além da garantia de prioridade em remoções, será assegurado à Laura o direito à preferência no regime de teletrabalho. Isso permitiu que ela pudesse continuar exercendo suas funções à distância, em qualquer lugar do território nacional, longe de seu agressor. Além disso, a proteção de seus dados de lotação, resguardados pela Lei de Acesso à Informação (LAI), garante que seu paradeiro profissional não fosse facilmente descoberto. Assim, Laura pôde

funcionais, inclusive o local onde trabalhava, permaneciam acessíveis ao público, aumentando ainda mais sua vulnerabilidade.	reencontrar segurança, preservar sua carreira e seguir contribuindo para o serviço público, mas sem abrir mão de sua integridade física e emocional.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Não trata do assunto.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto

PL – Marco Legal da Administração Pública

Art. 21.

§ 5º Terão preferência para a obtenção do regime de teletrabalho e para a ampliação disposta no § 3º deste artigo as gestantes, as lactantes, as pessoas que sejam as únicas responsáveis pela guarda de crianças de até 5 (cinco) anos de idade, as pessoas responsáveis pela guarda de crianças e adolescentes com deficiência e mulheres vítimas de violência doméstica ou de violência no ambiente de trabalho.

[...]

Art. 36.

§ 2º As medidas do § 1º deste artigo serão aplicadas, no que couber, ao acolhimento e atendimento humanizado às agentes públicas vítimas de violência doméstica.

[...]

Art. 37. As administrações públicas instituirão:

III - políticas de apoio e acolhimento a agentes públicas
vítimas de violência doméstica.



49. LICENÇA-MATERNIDADE E ESTABILIDADE PARA A GESTANTE (SERVIDORA TEMPORÁRIA)

a. Diagnóstico do Problema

A Constituição Federal de 1988 garante às servidoras públicas o direito à licença-maternidade e à estabilidade provisória. O artigo 7º, inciso XVIII, assegura a licença de 120 dias sem prejuízo da remuneração, enquanto o artigo 39, §3º, estende esse direito aos servidores públicos. Já o artigo 10, inciso II, alínea b do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) veda a dispensa arbitrária da gestante desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto. Esses dispositivos constituem a base legal da proteção à maternidade no serviço público, reforçada também pela Lei nº 8.112/1990, que regula o regime dos servidores civis federais.

Apesar do arcabouço jurídico sólido, a aplicação prática desses direitos enfrenta desafios. Um dos principais problemas é a situação das servidoras em cargos comissionados ou vínculos temporários. Por muitos anos, a exoneração dessas gestantes foi considerada legal sob o argumento de que tais vínculos são precários e podem ser encerrados a qualquer tempo. No entanto, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 542, firmou entendimento de que mesmo em contratos temporários ou cargos em comissão as servidoras têm direito à licença-maternidade e à estabilidade provisória. Ainda assim, há resistência de alguns gestores públicos em aplicar essa interpretação, o que frequentemente resulta em litígios e indenizações.

Outro desafio recorrente está relacionado à comunicação e à prova da gravidez. Há situações em que a servidora é exonerada antes de informar ou comprovar sua gestação. A jurisprudência dominante entende que a estabilidade existe independentemente da comunicação imediata ao órgão, desde que seja comprovado que a gravidez ocorreu antes da exoneração. Isso evita que a servidora seja prejudicada pela ausência de comunicação prévia, mas ainda gera insegurança jurídica e disputas administrativas e judiciais.

A questão do estágio probatório também merece destaque. Muitos órgãos alegam que a licença-maternidade interrompe ou suspende a contagem do período probatório, o que poderia atrasar a aquisição da estabilidade definitiva. No entanto, a interpretação mais consolidada nos tribunais é a de que o tempo em licença deve ser contado como de efetivo exercício, garantindo que a servidora não seja penalizada por exercer um direito constitucional. Exemplos como decisões do Tribunal de Justiça do Distrito Federal reforçam que não cabe interpretação restritiva que limite a proteção à gestante.

Há ainda um problema estrutural de falta de conscientização e implementação uniforme dessas garantias nos diferentes entes federativos. Muitos gestores não têm pleno conhecimento dos direitos assegurados pela Constituição e pela jurisprudência, o que leva a erros administrativos, negações indevidas de afastamento, exonerações ilegais e ausência de contagem de tempo de serviço. Essa fragilidade administrativa alimenta a judicialização do tema, impondo custos financeiros e desgaste institucional ao Estado.

Do ponto de vista social e institucional, a insegurança em torno da licença-maternidade e da estabilidade provisória pode desestimular a participação feminina no serviço público e dificultar a conciliação entre carreira e maternidade. A falta de uniformidade entre União, estados e municípios também gera desigualdades no tratamento da servidora gestante. Além disso, quando o direito não é respeitado, compromete-se a proteção constitucional à dignidade da mulher e ao núcleo familiar, conforme previsto nos artigos 6º e 226 da Constituição.

Em síntese, a efetividade plena do direito ainda depende de maior uniformização interpretativa, capacitação dos gestores e políticas administrativas que assegurem sua aplicação automática e padronizada em todo o território nacional.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Comissão da Câmara aprova licença de 120 dias para estagiária gestante – Câmara dos Deputados](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Resistência administrativa e falta de padronização na aplicação das normas:** Embora a Constituição e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal garantam a proteção à gestante, muitos órgãos públicos (especialmente em estados e municípios) ainda resistem em aplicá-la plenamente, principalmente nos casos de vínculos temporários e cargos comissionados. A ausência de uma regulamentação clara e uniforme gera interpretações divergentes e decisões administrativas equivocadas, que acabam sendo revertidas apenas no Judiciário. Essa falta de padronização compromete a efetividade imediata do direito e aumenta a insegurança jurídica.
- **Desinformação e insuficiente capacitação de gestores públicos:** Outra causa recorrente é o desconhecimento ou a má interpretação, por parte das administrações públicas, sobre os direitos da servidora gestante. Muitos gestores não compreendem que a licença-maternidade e a estabilidade são direitos fundamentais aplicáveis a todos os vínculos, inclusive precários, e acabam negando afastamentos, suspendendo de forma indevida o estágio probatório ou promovendo exonerações ilegais. Essa falha de capacitação institucional, somada à ausência de mecanismos de controle internos eficazes, gera litígios, indenizações e enfraquece a proteção às servidoras.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Hoje em dia, os profissionais temporários no serviço público não têm acesso à direitos básicos dos servidores.	Efetivação de Direitos para as Gestantes: garantindo que as agentes temporárias possam ter acesso à licença maternidade e à estabilidade da gestante, tal como previsto na CLT

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Angélica sempre sonhou em ser mãe, mas trabalhava como servidora temporária em uma secretaria municipal de saúde. Quando descobriu a gravidez, ficou dividida entre a alegria da nova fase e o medo da insegurança no trabalho. Apesar de a Constituição assegurar licença-maternidade e estabilidade para gestantes, seu contrato temporário deixava dúvidas. O gestor do órgão dizia que a exoneração poderia ocorrer a qualquer momento, já que o vínculo era precário. Angélica precisou recorrer à Justiça, com apoio de advogados e sindicatos, para assegurar o direito de permanecer no cargo até o fim da gestação e receber licença remunerada após o parto. A experiência foi marcada por ansiedade, incerteza e o receio de perder não apenas o emprego, mas também o sustento necessário para garantir os primeiros meses de vida de sua filha.	Com a nova lei, os contratos temporários garantem expressamente a licença-maternidade de 120 dias e a estabilidade provisória da gestante, nos termos da legislação trabalhista. Quando Angélica engravidar, ao apresentar o atestado médico, receberá de imediato a confirmação formal de sua estabilidade e a previsão da licença assegurada. Não haverá disputas judiciais nem dúvidas sobre seu direito. Ela poderá se dedicar à gestação com tranquilidade e, depois do parto, utilizar integralmente os 120 dias junto ao bebê.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Não trata do assunto.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Contratos temporários: garantia de licença maternidade

Art. 47. São direitos mínimos dos agentes públicos temporários contratados nos termos desta Lei, sem prejuízo de outros estabelecidos nas leis específicas:

(...)

IV - estabilidade à gestante, nos termos da legislação trabalhista;

Art. 48. Os agentes públicos temporários terão, durante o período dos respectivos contratos, direito, no mínimo, às seguintes licenças ou afastamentos, sem prejuízo de outros estabelecidos nas leis específicas:

I - por gestação, por 120 (cento e vinte) dias consecutivos;

50. APOIO E ACOLHIMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

a. Diagnóstico do Problema

Por uma construção social, a realidade das mulheres é sobrecarregada pela compreensão de que seria ela a principal responsável pelo cuidado da casa e da família, de modo que não há como se compreender a servidora pública, sem se observar que a responsabilidade de cuidar física, psíquica e emocionalmente dos filhos dos enfermos, dos idosos ou das pessoas com deficiência continua a recair predominantemente sobre as mulheres. Situação essa que se agrava pela ausência de creches e escolas suficientes para receber os filhos dessas mulheres.

Diante desse cenário, “as mulheres enfrentam esgotamento emocional, frequentemente experimentado com constante sentimento de culpa, seja pela dificuldade em progredir em suas carreiras”⁸⁰.

Todo esse trabalho do cuidado doméstico gera grandes dificuldades para a plena inserção da mulher no mercado de trabalho, o que gera o paradoxo entre a maternidade e a continuidade e a ascensão profissional. Como alternativa para abordar esse desequilíbrio, propõe-se um olhar mais específico para as crianças, idosos e pessoas com deficiência física como forma de se possibilitar a proteção e a segurança das mães hoje sobrecarregadas e exaustas.

De acordo com o estudo mencionado, “a manutenção do equilíbrio entre as atividades profissionais e as atividades “invisíveis” está diretamente relacionada à melhoria na percepção da qualidade de vida no trabalho (QVT) e, por conseguinte, ao alcance dos resultados organizacionais”.

As desigualdades vividas no âmbito privado impactam diretamente a autonomia das mulheres e limitam sua inserção e permanência no mundo do trabalho.

A construção de uma Administração Pública mais justa, representativa e democrática depende, inafastavelmente, do

⁸⁰ Fonseca, Marília Alencar da. Mulheres na economia do cuidado: uma análise experimental sobre o efeito da modalidade de trabalho na qualidade de vida no trabalho. 2024.

reconhecimento e enfrentamento dessas estruturas de subordinação na esfera doméstica, historicamente estabelecidas.

Para a superação dessas barreiras, além da presença física das mulheres nos órgãos públicos, é preciso impulsionar a transformação das estruturas institucionais que reforçaram a exclusão.

Nesse contexto, com o cuidado necessário à servidora mãe atípica e servidora cuidadora, a reforma prevê que as administrações públicas devem instituir políticas de apoio e acolhimento a agentes públicas gestantes, lactantes ou que sejam as únicas responsáveis pela guarda de crianças de até cinco anos, bem como de crianças e adolescentes com deficiência.

Ademais, prevê mecanismos como prioridade para remoção de ofício e a pedido, inclusive, quando for o caso, para localidades que ofereçam melhores condições de tratamento à criança ou ao adolescente com deficiência e disponibilização de creches ou outros espaços destinados a acolhimento e atenção à criança.

Por fim, como forma de acompanhar o impacto das políticas de pessoal sobre as mulheres no setor público, impõe-se às administrações públicas a realização de avaliação periódica de impacto das políticas de pessoal voltadas às mulheres, em especial as que necessitam de apoio e acolhimento.

Nesse contexto, para a inclusão e acolhimento de mulheres no serviço público de forma plena e satisfatória, além da proteção e segurança da saúde e do bem-estar no ambiente doméstico e no ambiente de trabalho, é fundamental o apoio e acolhimento das mães e cuidadoras.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Estudo aponta desigualdade de gênero no trabalho doméstico e de cuidados não remunerado no Brasil - IPEA](#)

[Nova lei garante extensão da licença-maternidade em casos de internação – Gazeta do Cerrado](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Desigualdade estrutural de gênero no cuidado doméstico e familiar:** A primeira causa está relacionada à construção social e cultural que atribui às mulheres a responsabilidade quase exclusiva pelo cuidado da casa e da família. Essa divisão sexual do trabalho, profundamente enraizada, gera sobrecarga física e emocional para as servidoras públicas, que acumulam as funções profissionais com o cuidado de filhos, idosos, enfermos ou pessoas com deficiência. Esse cenário limita sua autonomia, dificulta a progressão na carreira e perpetua desigualdades de gênero no serviço público.
- **Insuficiência de políticas públicas de apoio à maternidade e ao cuidado:** A segunda causa é a ausência ou insuficiência de creches, escolas de tempo integral e políticas institucionais de acolhimento que deem suporte às mulheres trabalhadoras. A falta de estruturas adequadas de cuidado infantil e de atenção a pessoas dependentes transfere quase integralmente essa responsabilidade para as mulheres, reforçando o paradoxo entre maternidade e ascensão profissional. Isso contribui para a permanência das barreiras à plena inserção e ao desenvolvimento das mulheres no serviço público.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Não há obrigatoriedade do estabelecimento de políticas de apoio e acolhimento a agentes públicas gestantes, lactantes ou que sejam as únicas responsáveis pela guarda de crianças de até cinco anos, bem como de crianças e adolescentes com deficiência.	Espaços específicos: Cria a obrigatoriedade do estabelecimento das políticas de apoio e acolhimento; estimula prioridade para remoção de ofício e a pedido, inclusive, quando for o caso, para localidades que ofereçam melhores condições de tratamento à criança ou ao adolescente com deficiência; e também estimula a disponibilização de creches ou outros espaços destinados a acolhimento e atenção à criança.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Clarice é servidora pública dedicada, mãe solo de uma menina	Com a nova política obrigatória de apoio e acolhimento, a realidade de

de três anos. Todos os dias, antes de chegar ao trabalho, enfrenta uma verdadeira maratona: acorda mais cedo para preparar a filha, precisa contar com a ajuda de vizinhos ou familiares para ficar com a criança, já que não há creches públicas suficientes em sua cidade, e muitas vezes chega atrasada ao trabalho, cansada e preocupada.

No serviço, mesmo desempenhando suas funções com zelo, sente constantemente o peso da culpa por não conseguir dar toda a atenção que gostaria à filha, ao mesmo tempo em que teme ser malvista pelos colegas por suas ausências ocasionais. A ausência de políticas de apoio e acolhimento específicas para servidoras como ela a deixa em um ciclo de sobrecarga e insegurança, tanto no aspecto profissional quanto no pessoal.

Clarice começa a mudar. Logo em seu órgão, é disponibilizado um espaço de acolhimento infantil, seguro e adequado, onde ela pode deixar sua filha durante o expediente.

Além disso, quando precisou se mudar para outra cidade a fim de garantir melhores condições de saúde para a criança, teve prioridade na remoção, o que facilitou imensamente sua vida.

A mudança traz não apenas mais qualidade de vida para Clarice, mas também mais produtividade e motivação em seu trabalho.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Não trata do assunto

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto

PL – Marco Legal da Administração Pública

Art. 36. Havendo notícia de ocorrência de assédio sexual, na forma do inciso I do art. 35, a Administração Pública adotará medidas imediatas de acolhimento da vítima e de apuração dos fatos, assegurando:

I – atendimento humanizado, garantido que a vítima mulher seja acolhida, preferencialmente, por equipe majoritariamente composta por mulheres;

II – proteção contra qualquer forma de revitimização ou exposição desnecessária;

III – sigilo das informações e proteção contra retaliações;

IV – garantia de participação ativa de mulheres em procedimentos de ouvidoria e em processos disciplinares que envolvam vítima mulher.

§ 1º Quando necessário à preservação da integridade física ou psicológica da vítima, poderão ser determinadas, isolada ou cumulativamente:

I – o afastamento cautelar do possível responsável, sem prejuízo da remuneração;

II – a lotação provisória do possível responsável ou da vítima em outra unidade administrativa;

III – o exercício provisório em regime de teletrabalho integral, quando compatível com as atribuições do cargo.

§ 2º As medidas do § 1º deste artigo serão aplicadas, no que couber, ao acolhimento e atendimento humanizado às agentes públicas vítimas de violência doméstica.

Art. 37. As administrações públicas instituirão:

I - políticas de prevenção e enfrentamento às desigualdades de gênero e raça no serviço público, com apresentação de indicadores e metas concretas e avaliação periódica dos impactos e resultados de cada política;

II - políticas de apoio e acolhimento a agentes públicas gestantes, lactantes ou que sejam as únicas responsáveis pela guarda de crianças de até cinco anos, bem como de crianças e adolescentes com deficiência;

III - políticas de apoio e acolhimento a agentes públicas vítimas de violência doméstica.

§ 1º As políticas de que tratam o inciso II do caput poderão envolver, nos termos da lei:

I - prioridade para remoção de ofício e a pedido, inclusive, quando for o caso, para localidades que ofereçam melhores condições de tratamento à criança ou ao adolescente com deficiência;

II - disponibilização de creches ou outros espaços destinados a acolhimento e atenção à criança.

§ 2º As administrações públicas realizarão avaliação periódica de impacto das políticas de pessoal voltadas às mulheres, em especial das políticas referidas no inciso II do caput deste artigo.

51. REPRESENTATIVIDADE DAS MULHERES E DIVERSIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

a. Diagnóstico do Problema

A equidade de gênero e a participação das mulheres no serviço público, sobretudo em posições de liderança, ainda se mostram marcadas por significativas desigualdades. Apesar dos avanços recentes, os dados evidenciam que a sub-representação feminina permanece como um desafio estrutural e institucional a ser enfrentado.

No Poder Executivo Federal, por exemplo, informações do Painel Estatístico de Pessoal, consolidadas pelo Observatório de Pessoal do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), apontam que, até janeiro de 2025, as mulheres representavam 45,6% dos servidores federais ativos — 261,4 mil de um total de 572,8 mil. Em 2022, esse percentual era de 44,8%, o que demonstra um crescimento de 3,21%. Nos cargos de direção e assessoramento superiores (níveis 13 a 17), também houve evolução: a participação feminina passou de 34,9% em 2022 (3.552 dos 10,1 mil cargos) para 39,2% em 2025 (4.487 dos 11,4 mil).

Entretanto, a desigualdade de gênero não se restringe ao Executivo. No Poder Judiciário, de acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a média nacional de participação feminina na magistratura até abril de 2024 era de apenas 36,8%. Nos cargos de cúpula, o cenário é ainda mais desigual: apenas 18,8% das ministras e 23,9% das desembargadoras são mulheres. Já no Poder Legislativo, o Brasil ocupa a 133ª posição no ranking global, atrás de países com estruturas democráticas menos consolidadas. Na Câmara dos Deputados, apenas 18,1% das cadeiras são ocupadas por mulheres (93 parlamentares), enquanto no Senado esse percentual é de apenas 19,8%, o que equivale a 16 senadoras.

Esses dados evidenciam que a desigualdade de gênero não é apenas quantitativa, mas também estrutural e institucional, afetando todos os Poderes da República. No contexto da Reforma Administrativa, busca-se garantir a inclusão efetiva das mulheres em todos os níveis do serviço público. Além disso, pretende-se corrigir outras assimetrias históricas, contemplando não apenas as mulheres, mas também pessoas com deficiência, pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas, de modo a construir uma administração pública mais justa, inclusiva e eficiente.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Qual o lugar das mulheres na reforma administrativa? – Nexo Jornal](#)

[Mulheres enfrentam barreiras para a ascensão no serviço público brasileiro – Fapesp](#)

[Pesquisa revela a disparidade de gênero com mulheres no serviço público - Veja](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Avanços Lentos no Setor Público:** Não obstante o papel da mulher na sociedade brasileira venha passando por uma série de mudanças estruturais relevantes nas últimas décadas, marcadas por avanços em sua inserção no mercado de trabalho e por uma gradual ampliação de sua presença nos espaços de poder e decisão, esses avanços não são suficientes.
- **Pouca Representatividade feminina:** a sub-representação feminina no serviço público e nos espaços de decisão é resultado de estruturas institucionais que não foram historicamente pensadas para garantir a igualdade de oportunidades.
- **Pouca diversidade:** na busca contínua por igualdade e fortalecimento das lutas sociais por reconhecimento, as pessoas com deficiência, pessoas pretas e pardas e indígenas e quilombolas, necessitam de medida afirmativa de reparação histórica. Nessa Reforma Administrativa, foi previsto comando constitucional que alcance a representatividade.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Atualmente, as mulheres representam 45,6% dos servidores federais ativos e 39,2% dos cargos de direção e assessoramento, demonstrando avanços recentes,	Maior Representatividade: A representatividade traz inúmeros benefícios no ambiente de trabalho, ainda mais no serviço público. Como forma de garantir a presença de mais

mas ainda com forte sub-representação nos postos de maior poder.	mulheres, a Reforma Administrativa vai implementar uma “cota” de ao menos 30% de vagas para elas em cargos em comissão, funções de confiança e vagas em conselhos de empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público Maior diversidade: Esse percentual também se estenderá a pessoas com deficiência e por pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Ana sempre sonhou em ocupar uma posição de liderança no serviço público. Servidora federal há mais de dez anos, ela acompanhou de perto o aumento gradual da presença feminina. Mesmo assim, sempre notou que, nos cargos de direção e assessoramento, as mulheres ainda eram minoria. Muitas vezes, em reuniões estratégicas, Ana era a única mulher presente na mesa de decisão.	A nova regra que garante ao menos 30% das vagas de cargos em comissão, funções de confiança e conselhos de estatais para mulheres abre espaço para que a experiência e dedicação de Ana sejam reconhecidas. Além disso, Ana se sente ainda mais motivada ao ver que a medida contempla também pessoas pretas e pardas, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência, promovendo um ambiente mais plural e inclusivo. Assim, Ana não apenas conquista seu cargo de liderança, mas também passa a ser referência para outras mulheres que, como ela, acreditam na transformação do serviço público

	pela representatividade e diversidade.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 37.

V-C - lei estabelecerá percentuais mínimos para a ocupação de cargos em comissão, funções de confiança e vagas em conselhos de empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público por pessoas com deficiência, por mulheres e por pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

Eixo 4: Extinção de Privilégios

A manutenção de privilégios sem respaldo na efetiva necessidade da Administração Pública — como adicionais por tempo de serviço, licenças-prêmio, férias superiores a 30 dias, licenças compensatórias convertidas em pecúnia e apropriação privada de encargos legais — tem onerado o erário e comprometido a imagem do serviço público.

Estudo do Movimento Pessoas à Frente revelou que somente em 2023 foram apropriados ao menos R\$ 11,1 bilhões além do teto constitucional por carreiras do sistema de justiça, e que, em 2024, as despesas com os chamados “supersalários” cresceram 49,3%, com aumento expressivo dos rendimentos líquidos médios desses servidores.

Para enfrentar tais distorções, a Reforma Administrativa corrigir distorções remuneratórias e reafirmar a supremacia do interesse público, aproximando o Brasil de padrões internacionais de integridade no setor público.

Áreas abrangidas pelo eixo 4:

Área XV – Igualdade entre Servidores Públicos

Área XVI – Racionalização das Verbas Indenizatórias e Teto das Estatais

Área XVII – Moralização dos Recursos Públicos

Área XVIII – Adequação do Poder Judiciário e das Estatais ao Serviço Público

Eixo 4: Extinção de Privilégios

Área XIV – Igualdade entre Servidores Públicos

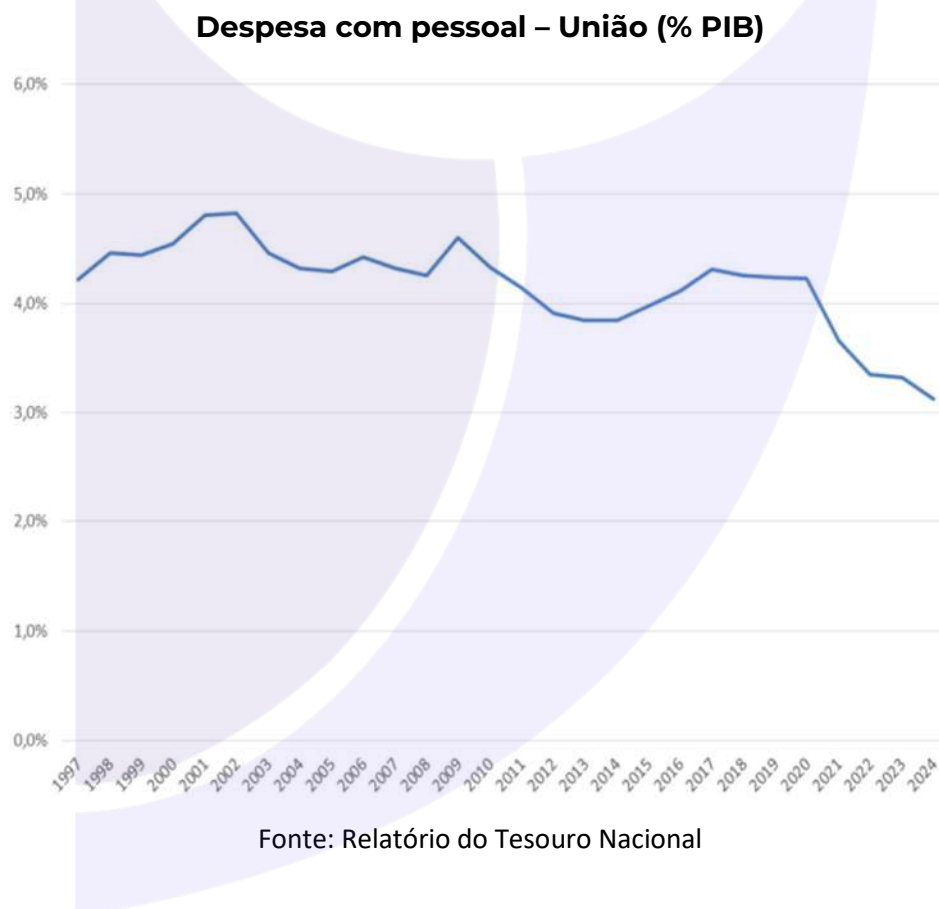
Pontos abrangidos por essa área:

- 1. FÉRIAS DE 60 DIAS**
- 2. ADICIONAIS DE FÉRIAS**
- 3. ADICIONAIS TEMPO DE SERVIÇO**
- 4. VANTAGENS REMUNERATÓRIAS DISFARÇADAS DE INDENIZATÓRIAS**
- 5. CONCESSÃO DE FOLGAS OU LICENÇAS**
- 6. PECÚNIA DE FÉRIAS, FOLGAS OU AFASTAMENTOS**
- 7. ADICIONAIS DE INSALUBRIDADE E PERICULOSIDADE**

- 52. FÉRIAS DE 60 DIAS
- 53. ADICIONAIS DE FÉRIAS
- 54. ADICIONAIS TEMPO DE SERVIÇO
- 55. VANTAGENS REMUNERATÓRIAS DISFARÇADAS DE INDENIZATÓRIAS
- 56. CONCESSÃO DE FOLGAS OU LICENÇAS
- 57. PECÚNIA DE FÉRIAS, FOLGAS OU AFASTAMENTOS
- 58. ADICIONAIS DE INSALUBRIDADE E PERICULOSIDADE

a. Diagnóstico do Problema

O Brasil não tem uma despesa excessiva com servidores públicos. Em verdade, a proporção de despesa da União com servidores ativos, em relação ao PIB, encontra-se, atualmente, na mínima histórica. Tal despesa se situava em torno de 4,5% do PIB até 2010, quando passou a se reduzir, chegando na mínima histórica de 3,1% do PIB em 2024 – verificando-se, portanto, entre 2020 e 2024, redução de 1 ponto percentual, ou 26%. É o que se percebe no seguinte gráfico, extraído do Relatório do Tesouro Nacional:



Despesa com pessoal ativo – União (% PIB)



Fonte: Relatório do Tesouro Nacional

O principal problema que se observa hoje em dia é a grande disparidade de determinados benefícios remuneratórios diretos ou indiretos que favorecem uma pequena parcela dos servidores integrantes da chamada “elite do funcionalismo”, mas geram relevante impacto fiscal e sobre a reputação da administração pública brasileira. Essas quantias receberam o nome de “supersalários”.

Segundo pesquisa do Movimento Pessoas à Frente⁸¹, embora apenas 0,06% dos servidores recebam acima do teto, esse fenômeno concentra-se em carreiras do sistema de Justiça: 93% dos magistrados e 91,5% dos membros do Ministério Público ultrapassaram o limite constitucional em 2023, cujo valor era R\$ 46.366,19. Isso gerou um impacto fiscal de R\$ 11,1 bilhões naquele ano. Em contraste, 70% dos servidores ganham até R\$ 5 mil por mês, revelando forte desigualdade interna. O ganho líquido médio de juízes foi de aproximadamente R\$ 60 mil em 2023.

Em 2024, o problema se intensificou. O gasto com pagamentos extrateto para magistrados cresceu 49,34% em relação a 2023, saltando de R\$ 7,05 bilhões para R\$ 10,54 bilhões, um ritmo quase dez vezes superior à inflação de 4,83% (IPCA). A maior parte desse montante concentrou-se na Justiça

⁸¹ <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/a-corrida-alem-do-teto-supersalarios-verbas-indenizatorias-e-a-necessidade-de-resgate-da-autoridade-constitucional/>

Comum, com mais de R\$ 8,3 bilhões. O estudo mencionado também destaca a falta de transparência nas bases de dados do Judiciário e do Ministério Público, o que dificulta monitorar e dimensionar os custos.

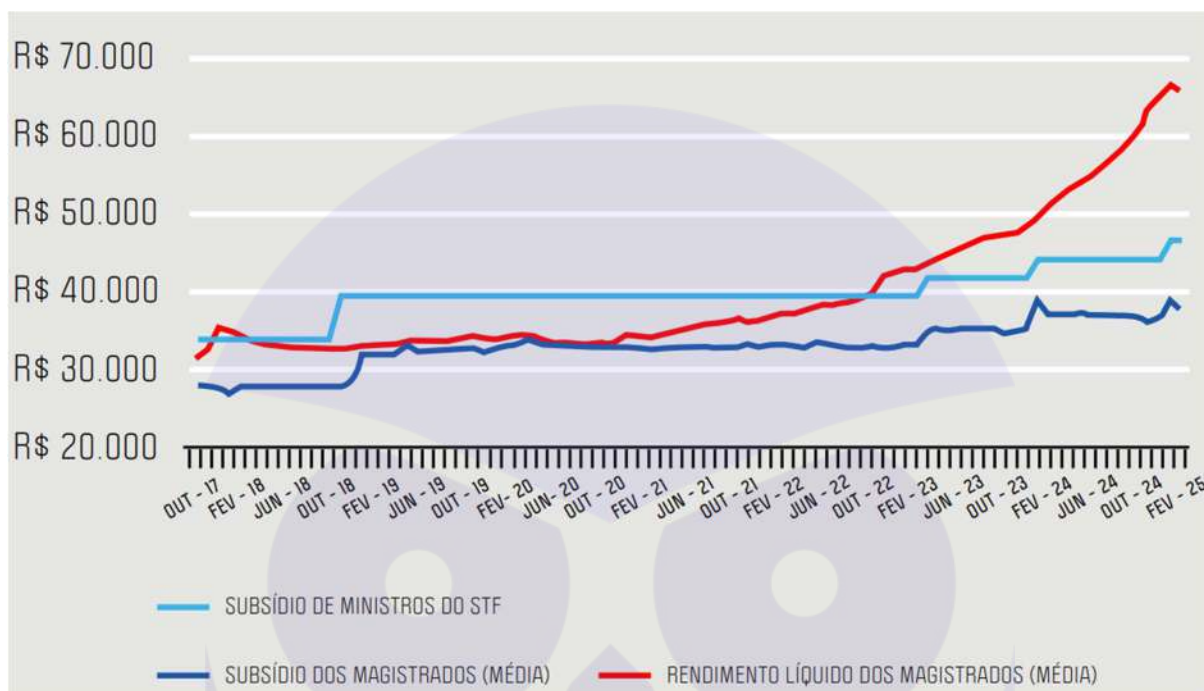
A análise mencionada mostra também a corrida recente para além do teto, impulsionada por verbas classificadas como indenizatórias. Enquanto o subsídio médio dos magistrados passou de R\$ 34,3 mil (2023) para R\$ 36,7 mil (2024), um aumento modesto de 6,9%, os rendimentos líquidos cresceram de R\$ 45 mil para quase R\$ 55 mil, alta de 21,95%. Em fevereiro de 2025, a média chegou a R\$ 66,4 mil, ultrapassando em muito o teto do STF. Essa expansão se deve ao crescimento dos adicionais, que chegaram a compor 43,6% da remuneração líquida em janeiro de 2025.

Pesquisa do Datafolha⁸² mostra que 93% da população brasileira é contra a possibilidade de os servidores receberem acima do teto constitucional. A mesma pesquisa também evidencia que um em cada quatro brasileiros acredita que todos ou a maioria dos funcionários públicos recebam supersalários, o que compromete a confiança da população nas instituições públicas. De acordo com o Movimento Pessoas à Frente⁸³, essa percepção não reflete a realidade: metade dos servidores públicos recebe salários de até R\$ 3.300 demonstrando que a remuneração da maioria dos servidores está longe dos valores mais altos frequentemente associados ao setor público.

Remuneração Básica (subsídio) e rendimentos líquidos no Judiciário

⁸² <https://movimentopessoasafrente.org.br/pesquisa-mostra-que-93-dos-brasileiros-sao-contras-supersalarios-de-servidores>

⁸³ <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/propostas-parao-fim-dos-supersalarios/>



Fonte: Movimento Pessoas à Frente. Elaborado a partir dos dados disponibilizados por Bruno Carazza, provenientes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

As possibilidades de aumento salarial acima do teto são amplas: há a possibilidade de “venda” de férias - já extinta para todos os servidores estatutários da União, mas ainda presente em alguns setores específicos de determinados Poderes dos mais diversos entes federativos. Essa possibilidade de “venda” de férias, aliada ao fato de alguns grupos restritos de servidores possuírem direito a sessenta dias de férias anuais (acrescidos aos recessos legais), cria uma possibilidade de acúmulo de férias não usufruídas apenas com o intuito de converter esses dias em pecúnia, gerando aos entes da Federação obrigações “surpresa” de pagar vultosas quantias a determinados agentes públicos, concentradas em um único pagamento, sem qualquer planejamento orçamentário ou análise de impacto.

Isso também se aplica a agentes públicos que, por decisão administrativa do próprio órgão a que pertencem, concedem a si mesmos vantagens remuneratórias ou indenizatórias que geram impacto fiscal relevante, muitas vezes distantes de qualquer base legal e que geram pagamentos retroativos.

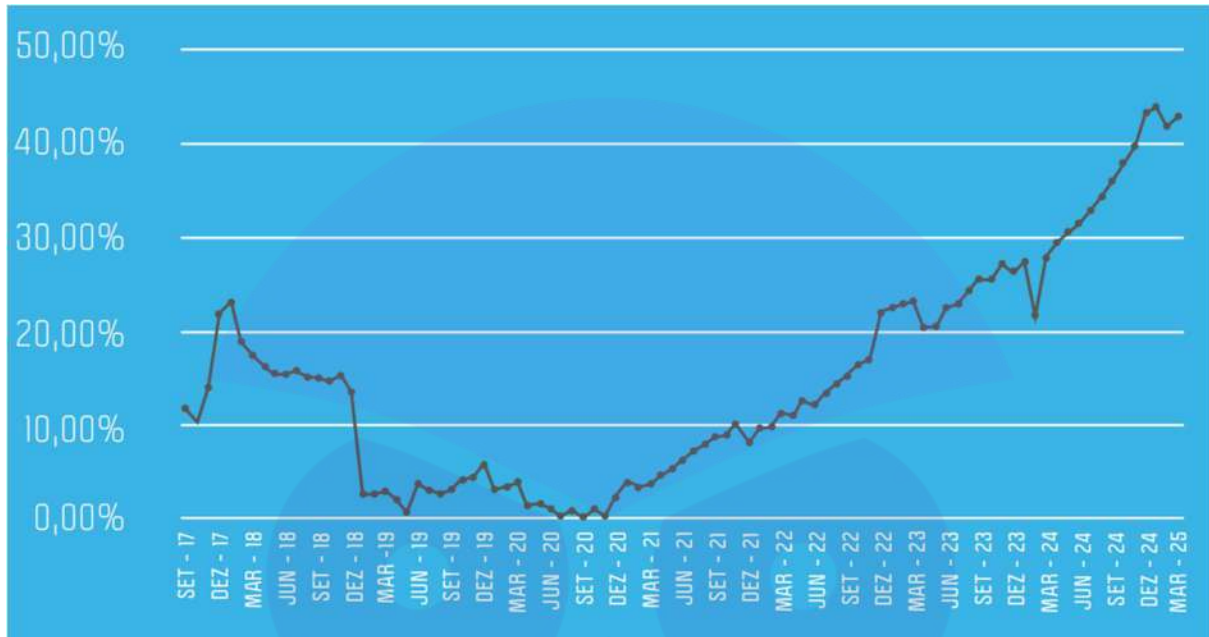
Também se pode tomar como exemplo o caso de carreiras que obtiveram recentemente, por decisão que não passou pela deliberação do Poder Legislativo, o benefício de ganhar folgas como compensação pelo excesso de trabalho – folgas essas que, se não usufruídas, convertem-se em indenização, que representam, muitas vezes, aumentos de mais de um terço da remuneração líquida desses servidores.

Destaca-se, ainda, o caso da concessão indiscriminada de adicionais de periculosidade e insalubridade por categorias abstratas, obrigando o pagamento dessas verbas mesmo para quem não exerce qualquer função sujeita a riscos à saúde ou à vida. Essa situação foi extinta para todos os trabalhadores da iniciativa privada e para todos os servidores públicos estatutários da União ainda na década de 1990, mas ainda hoje persistem casos nos mais diversos entes federativos.

Tem-se também como destaque o caso das categorias em que os agentes públicos têm a progressão funcional e o acréscimo remuneratório apenas condicionados à passagem do tempo, sem qualquer critério de avaliação de desempenho ou de retribuição pelo bom exercício do trabalho, o que gera um desestímulo a que o servidor busque se aperfeiçoar e melhor desempenhar suas funções - já que, esforçando-se ou não, a progressão exclusivamente baseada no passar do tempo e o pagamento de adicionais por tempo de serviço vão continuar ocorrendo, independentemente de seu desempenho funcional. Também se trata de situação que foi extinta para todos os servidores públicos estatutários da União ainda na década de 1990, mas que ainda hoje persiste nos mais diversos entes federativos.

Por fim, destaca-se o caso das categorias de agentes públicos que, sob o entendimento de que o adicional da remuneração por ocasião das férias (o famoso “terço de férias”) é de “no mínimo um terço”, passam a receber adicionais de 2/3 ou até mesmo de 1 remuneração inteira a título de férias, diferentemente da imensa maioria dos servidores públicos do Brasil, que recebem 1/3 a título de adicional. Esses adicionais ao subsídio, bastante visíveis no Poder Judiciário, aceleraram nos anos recentes.

Histórico do Porcentual de Adicionais ao Subsídio que compõem o Rendimento Líquido Médio dos Magistrados



Fonte: Movimento Pessoas à Frente. Elaborado a partir dos dados disponibilizados por Bruno Carazza, provenientes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Necessário, portanto, realizar uma uniformização das regras, estabelecendo padrões e diretrizes mínimos, válidos para todos os Poderes e órgãos autônomos de todos os entes da Federação, em âmbito constitucional, visando conter a proliferação desses privilégios e, conseqüentemente, moralizar a sistemática de concessão de vantagens remuneratórias diretas ou indiretas para os agentes públicos.

A ideia central é: a) vedar a existência de férias de mais de 30 dias por ano, vedando também sua acumulação por mais de dois períodos e a conversão em pecúnia de férias ou folgas não usufruídas; b) vedar a concessão de vantagens remuneratórias ou indenizatórias por qualquer ato que não passe pelo crivo do Poder Legislativo, de um processo legislativo democrático; c) vedar o pagamento e a concessão de adicionais, progressões e licenças unicamente baseadas no tempo de serviço, unicamente decorrentes do “passar do tempo”; d) vedar a concessão de folgas ou licenças como compensação pelo “excesso de trabalho”.

b. Menções na Mídia do Assunto

[País pagou R\\$ 2,4 bi em 4 anos a juízes que não tiraram 60 dias de férias - UOL](#)

[Com aval do CNJ, juízes em PE receberam de uma só vez até 23 férias acumuladas – Folha de São Paulo](#)

MP de Goiás aumenta adicional de férias para 60% do salário da categoria – Correio Braziliense

Licenças e gratificações: saiba como juízes chegam a 'supersalários' com penduricalhos - Estadão

Poder Judiciário concede até 120 dias de folgas para magistrados, além das férias de 60 dias e recesso forense - Estratégia

c. Principais Causas Encontradas

- **Ausência de uniformidade entre as regras:** as normas aplicáveis há 30 anos aos servidores públicos estatutários da União e as regras aplicáveis a membros de Poderes e órgãos autônomos e a servidores de outros entes da Federação são drasticamente distintas
- **Possibilidade de conversão em pecúnia:** a conversão em dinheiro de folgas e férias não usufruídas, o que gera passivos relevantes aos entes públicos, a serem pagos de uma vez, em montante vultoso, a uma parcela muito reduzida dos agentes públicos, gerando impactos orçamentários consideráveis;
- **Proliferação de normas:** que concedem vantagens remuneratórias diretas ou indiretas a uma pequena parcela que compõe a chamada “elite do funcionalismo público”, sem passar pelo crivo do Poder Legislativo por meio de um devido processo de deliberação.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Inúmeras possibilidades que permitem alguns servidores instituírem benefícios que conseguem superar o teto constitucional.	Fixas na Constituição as seguintes regras, que passam a valer para todos os Poderes e órgãos autônomos de todos os entes da Federação: 1. Vedação a férias superiores a 30 dias. 2. Vedação à concessão de adicional de férias superior a $\frac{1}{3}$ da remuneração. 3. Vedação a adicionais, progressões e licenças unicamente condicionadas ao tempo de serviço.

	4. Vedação à instituição de verbas remuneratórias ou indenizatórias por meio de qualquer tipo de norma que não esteja sujeita à deliberação do Poder Legislativo. 5. Vedação à concessão de folgas para compensar “excesso de trabalho”. 6. Vedação à conversão de folgas ou férias em pecúnia (como já funciona há 30 anos para a grande maioria dos servidores da União) 7. Vedação ao pagamento de adicionais de periculosidade ou insalubridade a quem não trabalha com efetiva exposição a fatores de risco (já resolvido no âmbito da União há 30 anos, mas realidade ainda existe em alguns estados e municípios)

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
João é juiz em um tribunal estadual. Ele tem direito a 60 dias de férias por ano, além do recesso forense. Como raramente tira férias, acumulou períodos e conseguiu converter parte delas em dinheiro. Só nesse ano, recebeu um valor equivalente a vários meses de salário de uma só vez, sem que o tribunal tivesse se preparado no orçamento para isso. Além disso, João recebe adicionais de insalubridade, mesmo sem	Com a Reforma, João só pode ter 30 dias de férias por ano, e não pode acumular mais de dois períodos. Está proibida a conversão de férias ou folgas em dinheiro, e os adicionais só podem ser pagos se houver prova pericial de exposição real a risco. O adicional de férias fica limitado a um terço da remuneração, como já ocorre para a maioria dos servidores. Progressões na carreira não dependem mais apenas do tempo de serviço, mas

trabalhar em condições de risco, e ainda tem progressões automáticas apenas pelo tempo de serviço, sem precisar comprovar desempenho ou resultados. Assim, seu rendimento líquido ultrapassa facilmente o teto constitucional, alcançando valores que chegam ao dobro do subsídio oficial de um ministro do STF. Enquanto isso, a maior parte dos servidores do mesmo tribunal ganha menos de R\$ 5 mil por mês.	também de critérios objetivos de desempenho e capacitação. Além disso, nenhuma vantagem remuneratória pode ser criada por simples decisão administrativa: tudo precisa passar pelo Legislativo, garantindo controle democrático e transparência.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 37

XXIII - aos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos das administrações públicas direta e indireta, aos membros de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos detentores de mandato eletivo e aos demais agentes políticos são vedados:

- a) férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano, ressalvados, nos termos da lei, os ocupantes de função de magistério e os profissionais de saúde cuja exposição a fatores de risco justifique períodos superiores de férias;
- b) adicional de férias superior a 1/3 (um terço) da remuneração do período de férias e parcelamento de férias em mais de três períodos;
- c) acumulação de férias por mais de dois períodos, sendo obrigatória a fruição das férias até o último dia do segundo período aquisitivo não usufruído;

d) adicionais exclusivamente referentes a tempo de serviço, independentemente da denominação adotada;

[...]

f) licença-prêmio, licença-assiduidade ou qualquer outra vantagem remuneratória decorrente apenas de tempo de serviço, independentemente da denominação adotada, ressalvada, nos termos da lei, licença para fins de capacitação;

g) progressão ou promoção exclusivamente por tempo de serviço;

h) concessão de folgas, qualquer tipo de licença ou outras vantagens ou verbas não previstas em lei nacional com a finalidade de compensar acumulação de funções administrativas e processuais extraordinárias, exercício de função relevante singular, acumulação de acervo processual, procedimental ou administrativo e qualquer outro trabalho excedente, resguardada a possibilidade de adoção de regime de banco de horas para as funções em que haja efetivo controle quantitativo de jornada;

i) concessão de adicionais de periculosidade e de insalubridade por categorização abstrata de carreiras ou grupos funcionais, devendo a sua concessão estar necessariamente condicionada à comprovação pericial documentada da habitualidade e permanência da exposição a agentes de risco;

j) conversão em pecúnia de férias, folgas, licenças ou qualquer outro tipo de afastamento não usufruídos;

k) instituição de verbas remuneratórias ou indenizatórias por meio de qualquer tipo de norma não sujeita à deliberação do Poder Legislativo;

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.



Eixo 4: Extinção de Privilégios

Área XV – Racionalização das Verbas Indenizatórias e Teto das Estatais

Pontos abrangidos por essa área:

8. VERBAS INDENIZATÓRIAS OU REMUNERATÓRIAS

9. EXTENSÃO DE DIREITOS, BENEFÍCIOS OU VANTAGENS

10. LIMITAÇÃO AO PAGAMENTO RETROATIVO DAS VERBAS INDENIZATÓRIAS

11. TETO ORÇAMENTÁRIO PARA AS DESPESAS COM VERBAS INDENIZATÓRIAS

59. VERBAS INDENIZATÓRIAS OU REMUNERATÓRIAS

a. Diagnóstico do Problema

Desde a edição da Emenda Constitucional nº 19/1998, o inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal estabeleceu o limite da remuneração dos agentes públicos brasileiros, o qual, em todo o País, não pode ultrapassar o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal⁸⁴. A Emenda Constitucional nº 47/2005 incluiu o § 11 no art. 37 da Constituição Federal, estabelecendo que “não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do art. 37, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei”.

As verbas remuneratórias constituem, nesse contexto, “a contraprestação pelo serviço realizado” pelo agente público, enquanto as verbas indenizatórias são destinadas a “reparar despesas ou danos incorridos pelo servidor para viabilizar o exercício do seu trabalho”, possuindo “caráter eventual e transitório”⁸⁵.

Dessa forma, como contraprestação pelo exercício de cargo, emprego ou função pública, nenhum agente público poderia receber, em 2025, remuneração ou subsídio acima de R\$ 46.366,19 (quarenta e seis mil trezentos e sessenta e seis reais e dezenove centavos), admitindo-se, em acréscimo, a existência de parcelas indenizatórias, em caráter eventual e transitório, para “reparar despesas ou danos incorridos pelo servidor para

⁸⁴ Após a alteração realizada pela Emenda Constitucional nº 41/2003, o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal passou a contemplar a seguinte redação: “XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, **não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal**, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)”

viabilizar o exercício do seu trabalho” (por exemplo, diárias e indenização de transporte).

A Emenda Constitucional nº 135/2024 modificou a redação do § 11 do art. 37 da Constituição Federal, estabelecendo que “não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas em lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos”.

Porém, como a Lei prevista no § 11 do art. 37 da Constituição Federal não foi editada até o momento, está sendo aplicada a regra transitória prevista no art. 3º da Emenda Constitucional nº 135/2024, que determina que: “Enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional, aprovada pelo Congresso Nacional, a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do referido artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas na legislação.”

O contexto normativo e fático revela, na atualidade, um cenário desafiador, especialmente no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público, que, em flagrante conflito com as Leis nº 13.093, de 12/1/2015, e nº 13.095, de 12/1/2015, disciplinaram a “acumulação de funções administrativas e processuais extraordinárias” (também denominada de “cumulação de acervo processual, procedimental ou administrativo”), concedendo, por meio de simples atos infralegais (por exemplo, Resolução CNMP nº 256, de 27/1/2023 e Resolução CJF nº 847, de 8/11/2023), para quase todos os juízes e promotores espalhados pelo País, licença compensatória na proporção de 3 (três) dias de trabalho para 1 (um) dia de licença, admitida a indenização pelos dias não usufruídos.

Em decorrência, segundo dados do Movimento Pessoas à Frente, os rendimentos, aproximadamente 93% dos juízes e 91,5% dos promotores passaram a receber, mensalmente, valores muito acima do teto constitucional, com impacto de “R\$ 11,1 bilhões sobre o orçamento brasileiro em 2023”⁸⁶. O site “Poder360”⁸⁷, em levantamento detalhado dos “supersalários” de juízes, revelou o desrespeito ao limite remuneratório

⁸⁶

Ver:

https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2025/07/MPaF_NOTAS_TECNICA_SUPERSALARIOS_JUN_2025_ttteste-2.pdf

⁸⁷ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-justica/justica-de-sp-bomba-penduricalhos-e-juizes-ganham-em-media-r-145-mil/>. Acesso em: 30 et. 2025.

estabelecido no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal e a gravidade da burla ao § 11 do mesmo dispositivo constitucional, a saber:

Tribunal	Média Bruta de Salários + Indenizações (em R\$ milhares)		Variação %	Magistrados
	1º sem. 2024	1º sem. 2025		
SP	72,8	145,9	100,5	2803
RR	68	116,2	70,8	54
CE	54,6	89,9	64,5	477
AC	69,2	100,8	45,7	86
PE	70	100,5	43,8	533
SE	62,4	85,8	37,5	156
AP	65,1	86,9	33,5	80
TO	65,6	86,6	32	112
PA	55,6	72	29,4	376
PR	88,4	113,8	28,7	951
SC	100,5	128,9	28,2	595
MA	66,3	84,6	27,7	360
AL	61,8	73,4	18,7	188
DF	62,8	74	18	375
MG	91,8	108,1	17,8	1113
PB	62,4	68,9	10,5	255
ES	67,8	74,5	9,8	281
AM	56,7	59,3	4,6	194
PI	70,1	72	2,7	183
RJ	73,5	74,5	1,5	892
BA	53	48,1	-9,3	697
MS	63	102,5	-10	231
GO	78,8	70	-11,2	477
MT	115,3	96,9	-15,9	319
RN	110,1	92,4	-16,1	241
RS	91,3	75,1	-17,7	898
RO	131,6	92,9	-29,4	170

Fonte: <https://www.poder360.com.br/poder-justica/salarios-de-juizes-avancam-e-16-estados-tem-alta-acima-da-inflacao/>

b. Menções na Mídia do Assunto

[*Em 2025, penduricalhos de juízes já superam custo de 5 programas sociais - Metrôpoles*](#)

[*MP-SP estima R\\$ 6 bilhões em passivos e prevê penduricalhos sem fim a promotores – Folha de São Paulo*](#)

[Justiça de SP bomba penduricalhos e juízes ganham em média R\\$ 145 mil – Poder 360](#)

[Mensagens expõem briga por penduricalhos no MPSP: “Só quero pagar contas” - Metrôpoles](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Falta de definição constitucional do que são “verbas indenizatórias”:** O texto da Constituição apenas menciona que “parcelas de caráter indenizatório previstas em lei” não entram no teto (art. 37, § 11), sem conceituar o que, exatamente, é verba indenizatória. Essa abertura semântica tem sido o combustível para disputas e reclassificações casuísticas (ex.: o que é “indenizatório” vs. “remuneratório”).
- **Ausência (até hoje) da lei nacional prevista no § 11 do art. 37 — vigência de regra transitória:** A própria EC 47/2005 criou regra transitória (art. 4º) dizendo que, “enquanto não editada a lei” do § 11, qualquer parcela de caráter indenizatório, “assim definida pela legislação em vigor na data da EC 41/2003”, não seria computada no teto — isto é, manteve-se um “congelamento” das referências legais já existentes, à espera de uma lei nacional que nunca foi editada. Isso prolongou a incerteza: faltam parâmetros uniformes e atualizados sobre o que conta (ou não) no teto.
- **Proliferação de atos infralegais criando/ajustando “indenizações” para driblar o teto:** No vácuo de definição e sem a lei nacional do § 11, em conflito com a limitação temporal estabelecida no art. 4º da EC 47/2005, multiplicaram-se atos infralegais (resoluções, portarias, notas técnicas, orientações normativas) que criam ou alargam parcelas rotuladas como indenizatórias. Também há histórico de expansão via orientações administrativas (ex.: notas técnicas sobre auxílio-moradia com base na Lei 8.112/1990), ilustrando como instrumentos infralegais foram usados para ampliar pagamentos fora do alcance do teto.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Ausência de definição, no texto constitucional, do que são verbas indenizatórias, sem uma edição da lei nacional prevista no § 11 do art. 37	Proibições expressas: inclusão, no texto constitucional, de proibição de concessão de folgas, qualquer tipo de licença ou outras vantagens

da Constituição Federal, subsistindo a regra transitória prevista no art. 37 da Constituição Federal. Com isso, há a proliferação de atos infralegais instituindo verbas supostamente indenizatórias para driblar o teto constitucional.

ou verbas não previstas em lei nacional com a finalidade de compensar acumulação de funções administrativas e processuais extraordinárias, exercício de função relevante singular, acumulação de acervo processual, procedimental ou administrativo e qualquer outro trabalho excedente;

Proibição da conversão em dinheiro de benefícios: Inclusão, no texto constitucional, de proibição de conversão em pecúnia de férias, folgas, licenças ou qualquer outro tipo de afastamento não usufruídos;

Proibição de atos infralegais que aumentem salários: Inclusão, no texto constitucional, de proibição de instituição de verbas remuneratórias ou indenizatórias por meio de qualquer tipo de norma não sujeita à deliberação do Poder Legislativo, observado o disposto nos §§ 11º e 11-A do art. 37 da Constituição;

Definição fechada do que serão consideradas verbas indenizatórias: serão exidos os seguintes requisitos: (i) devem possuir natureza reparatória, sendo destinadas à compensação de despesas efetivamente suportadas pelos agentes públicos como condição necessária ao exercício das funções; (ii) devem possuir natureza episódica, eventual e transitória, vedados: a) o pagamento rotineiro e permanente; e b) a concessão geral e indistinta à totalidade ou à parcela

	relevante de integrantes de categorias ou carreiras. Transparência do Contracheque: Exigência de ampla transparência ativa de todos os valores percebidos pelos agentes públicos.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
João é juiz estadual e, segundo parâmetros estabelecidos pelo seu tribunal de justiça, acumulou processos extras e, como compensação, recebeu dias de licenças-prêmio (na proporção de 1 dia de licença para 3 dias de suposto acúmulo, limitados a 10 dias por mês). Porém, João não usufruiu os dias de licença-prêmio no mês, possibilitando a conversão desses dias em dinheiro, sem pagamento de imposto de renda, aumentando significativamente seus rendimentos líquidos mensais, para além do teto constitucional. Além disso, no órgão em que trabalha, foram criadas, por resoluções internas, várias parcelas chamadas de indenizatórias, como auxílios rotineiros ou supostas compensações “extraordinárias”, que, na prática, funcionavam como salários disfarçados, mas ficavam fora do teto constitucional. Esses valores, pagos de forma permanente e indistinta, inflavam o rendimento de João.	Agora, não será mais possível João converter férias, folgas ou licenças em dinheiro. O máximo que ele pode fazer é acumular em banco de horas, mas somente se houver controle efetivo da jornada. As chamadas verbas indenizatórias passam a ter uma definição mais clara: só podem ser pagas se forem realmente para compensar despesas necessárias para o exercício das atribuições funcionais, como diárias de viagem ou reembolso de gastos específicos. Elas terão que ser episódicas, transitórias e não rotineiras, proibido pagar de forma geral e permanente a toda uma categoria. Se João receber mais do que 90% do valor do teto constitucional, ainda assim poderá ter auxílio alimentação, saúde e transporte, mas esse total ficará limitado a 10% do seu salário bruto. Ou seja, nada de benefícios desproporcionais.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 37.

XXIII - aos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos das administrações públicas direta e indireta, aos membros de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos detentores de mandato eletivo e aos demais agentes políticos são vedados:

[...]

h) concessão de folgas, qualquer tipo de licença ou outras vantagens ou verbas não previstas em lei nacional com a finalidade de compensar acumulação de funções administrativas e processuais extraordinárias, exercício de função relevante singular, acumulação de acervo processual, procedimental ou administrativo e qualquer outro trabalho excedente, resguardada a possibilidade de adoção de regime de banco de horas para as funções em que haja efetivo controle quantitativo de jornada;

[...]

j) conversão em pecúnia de férias, folgas, licenças ou qualquer outro tipo de afastamento não usufruídos;

k) instituição de verbas remuneratórias ou indenizatórias por meio de qualquer tipo de norma não sujeita à deliberação do Poder Legislativo, observado o disposto nos §§ 11º e 11-A deste artigo;

[...]

§ 11-A. Com exceção dos auxílios relacionados à alimentação, saúde e transporte referentes ao exercício das atribuições, as parcelas de

caráter indenizatório previstas na lei nacional de que trata o § 11 deste artigo deverão atender cumulativamente os seguintes requisitos:

I - possuam natureza reparatória, sendo destinadas à compensação de despesas efetivamente suportadas pelos agentes públicos como condição necessária ao exercício das funções;

II - possuam natureza episódica, eventual e transitória, vedados:

a) o pagamento rotineiro e permanente; e

b) a concessão geral e indistinta à totalidade ou à parcela relevante de integrantes de categorias ou carreiras.

§ 11-B Para os agentes públicos cuja remuneração ou subsídio seja igual ou superior a 90% (noventa por cento) do limite remuneratório de que trata o inciso XI do caput deste artigo, os auxílios relacionados à alimentação, saúde e transporte não poderão ultrapassar, no total recebido mensalmente, o valor equivalente a 10% (dez por cento) da respectiva remuneração ou subsídio.

[...]

Art. 39.

§ 6º Todo e qualquer valor percebido por agente público relacionado ao exercício de cargo, emprego ou função pública, independentemente da natureza jurídica da parcela, da denominação adotada, da periodicidade ou do caráter normal ou extraordinário do pagamento, deverá ser divulgada, de forma individualizada e discriminada, em formato aberto, padronizado e legível por máquina, no portal da transparência, vedada qualquer exigência de identificação do cidadão para acesso ou consulta ao sistema;

[...]

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.



60. EXTENSÃO DE DIREITOS, BENEFÍCIOS OU VANTAGENS

a. Diagnóstico do Problema

A Constituição veda, de forma expressa, a vinculação ou equiparação de remunerações no serviço público (art. 37, XIII), e o STF consolidou a proibição por meio da Súmula 339 e da Súmula Vinculante 37: não cabe ao Judiciário aumentar vencimentos sob fundamento de isonomia. A regra protege o princípio da separação dos poderes e impede que vantagens “próprias” de uma carreira sejam automaticamente transpostas para outra apenas por alegada paridade, sem lei específica.

Nessa perspectiva, a vinculação automática entre carreiras distintas vem sendo rechaçada, considerando-se inconstitucional atrelar remunerações de categorias e parcelas indenizatórias. Os precedentes judiciais deixam claro que “paridade” ou “simetria” genéricas não bastam para transposição de vantagens.

Do ponto de vista dogmático, a simetria é técnica de organização constitucional (especialmente no federalismo e em carreiras de Estado), não um atalho para copiar regimes jurídicos de uma carreira em outra. Por isso, a jurisprudência insiste que lei específica é condição para criar ou estender vantagens — e que o Judiciário não pode suprir o papel legislativo. A literatura constitucional reforça que simetria opera com limites materiais e institucionais, sob pena de ofensa à autonomia dos poderes e dos entes e de ruptura da legalidade estrita em matéria remuneratória.

No plano de política pública e gestão de pessoas, a extensão casuística por “paridade” tende a agravar a dispersão salarial e assimetrias internas, criando pressões de efeito-cascata e litigiosidade. Estudos empíricos mostram fortes diferenciais de salários entre carreiras federais, e análises sobre desenho de carreiras alertam para riscos de captura corporativa quando vantagens se disseminam por analogia. Há debate acadêmico crítico à própria Súmula Vinculante nº 37 (argumentando restrição excessiva), mas a linha dominante continua sendo a exigência de base legal e parcimônia nas equiparações.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Alerj aprova pacote de benefícios para Ministério Público, judiciário e Tribunal de Contas – g1](#)

[Juizes aposentados cobram “auxílio-pijama” - Estratégia](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Interpretação ampla e equivocada da simetria constitucional**
- **Pressão corporativa e poder de barganha das carreiras:** Grupos com maior capacidade de mobilização política e sindical conseguem pressionar o Executivo, Legislativo, o Judiciário e até o Ministério Público para equiparações salariais e de benefícios. A extensão por “paridade” acaba sendo um instrumento de barganha corporativa, mesmo sem previsão legal, criando efeito cascata entre categorias
- **Judicialização da política remuneratória:** Diante da ausência de lei ou da demora legislativa, muitas categorias buscam no Judiciário a extensão de vantagens com base em isonomia, paridade ou simetria. Embora o STF tenha editado a Súmula Vinculante 37 (vedando aumentos por isonomia), a litigiosidade continua alta, mostrando que a judicialização se tornou causa e consequência desse problema.
- **Histórico de vinculações remuneratórias:** No passado, algumas normas admitiam vinculações ou equivalências automáticas de remuneração (por exemplo, subsídios atrelados a carreiras de Estado). Esse histórico criou uma cultura institucional de buscar equiparações sempre que um grupo obtém vantagem, reforçando a percepção de “direito à paridade” entre carreiras.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Atualmente, a extensão de direitos, benefícios ou vantagens entre carreiras sob alegação de simetria ou paridade é vedada pelo STF (Súmula Vinculante 37).	Vedação à extensão de qualquer direito, benefício ou vantagem específica de uma carreira a outra sob alegação de simetria constitucional e paridade. Inclusão, no texto constitucional, de proibição de extensão de qualquer direito, benefício ou vantagem específica de uma carreira a outra sob alegação de simetria constitucional e paridade entre carreiras.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Fernando é servidor público em uma carreira técnica de nível superior. Nos corredores do órgão, ele acompanha colegas de outras áreas comentando sobre ações judiciais que pedem a extensão de benefícios recebidos por carreiras típicas de Estado. Embora saiba que a Súmula Vinculante 37 do STF proíba aumentos por isonomia, Fernando percebe que, na prática, há sempre a expectativa de “paridade” — muitos sindicatos usam esse argumento para pleitear vantagens salariais e benefícios adicionais. Essa situação gera incerteza e frustração: enquanto alguns servidores conquistam ganhos por proximidade política ou por vitórias judiciais, outros, como ele, ficam à margem. Fernando sente que vive em um ambiente de disputa constante, em que a regra da legalidade parece enfraquecida pela pressão corporativa.	Os pedidos de equiparação deixam de ser pauta recorrente nos sindicatos, e a judicialização em torno do tema perde força. Agora, qualquer vantagem precisa estar prevista em lei específica, o que confere maior previsibilidade e segurança jurídica. Para Fernando, embora saiba que não terá acesso automático a benefícios de outras carreiras, sente que as disputas se tornarão mais transparentes e pautadas em critérios objetivos, evitando privilégios concedidos por analogia e reforçando a igualdade material entre categorias.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 37

XXIII - aos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos das administrações públicas direta e indireta, aos membros de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados,

do Distrito Federal e dos Municípios, aos detentores de mandato eletivo e aos demais agentes políticos são vedados:

.....

l) extensão de qualquer direito, benefício ou vantagem específica de uma carreira a outra sob alegação de simetria constitucional e paridade entre carreiras;

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

61. LIMITAÇÃO AO PAGAMENTO RETROATIVO DAS VERBAS INDENIZATÓRIAS

a. Diagnóstico do Problema

Em termos constitucionais, o art. 37 da Constituição Federal estabelece que a remuneração dos servidores públicos depende de lei específica e veda a vinculação ou extensão de vantagens sem previsão legal. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), consolidada na Súmula Vinculante nº 37, reforça que não cabe ao Poder Judiciário estender aumentos ou vantagens por simetria entre carreiras. A retroatividade remuneratória, quando projeta efeitos para períodos anteriores à vigência da norma, tende a ferir esses princípios de legalidade e anterioridade, resultando em insegurança jurídica e passivos financeiros relevantes.

Do ponto de vista fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – LC 101/2000) é clara ao considerar nulos os atos que aumentem despesas com pessoal sem a devida estimativa de impacto financeiro e sem compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Os artigos 16 e 17 exigem a demonstração prévia do impacto e a indicação da fonte de custeio, ao passo que o art. 169 impõe limites globais e condições adicionais em períodos críticos. Dessa forma, a retroação de gratificações cria uma despesa não planejada, que frequentemente desrespeita essas exigências legais e compromete o equilíbrio fiscal dos entes federados.

A jurisprudência recente também delimita o alcance dessa prática. O STF fixou entendimento de que, no caso das gratificações de desempenho, o pagamento diferenciado só pode ocorrer a partir da homologação do primeiro ciclo de avaliação, vedando efeitos retroativos a períodos anteriores. Esse marco tem sido utilizado como referência para outros casos semelhantes, consolidando a ideia de que a retroatividade antes do fato gerador efetivo é ilegal. No mesmo sentido, decisões do TCU têm reafirmado que apenas a lei formal pode criar vantagens remuneratórias com efeitos passados, sendo inválidos decretos ou portarias que tentem instituí-las retroativamente.

Com base no relatório da Transparência Brasil e do DadosJusBr sobre os pagamentos retroativos no sistema de Justiça, é possível aprofundar o diagnóstico com novas evidências quantitativas e qualitativas. Um primeiro ponto crítico identificado é a dimensão bilionária desses pagamentos. Entre janeiro de 2018 e abril de 2025, o Judiciário distribuiu pelo menos R\$ 10,3 bilhões em benefícios retroativos, com recorde em 2024, quando foram pagos R\$ 3 bilhões – valor equivalente à soma dos dois anos anteriores. Apenas nos quatro primeiros meses de 2025, já se registraram R\$ 1,3 bilhão

em retroativos. Esses números revelam não apenas a magnitude financeira da prática, mas também a crescente utilização desse mecanismo como forma de ampliar a remuneração sem previsão orçamentária prévia 88.

Outro elemento relevante é a concentração dos pagamentos em determinados tribunais. Entre os órgãos que mais distribuíram retroativos no período analisado estão o Tribunal de Justiça de São Paulo (R\$ 2,45 bilhões), o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (R\$ 2,24 bilhões) e o Tribunal de Justiça do Paraná (R\$ 1,21 bilhão). Em alguns casos, os valores individuais chegaram a cifras milionárias: um desembargador do TJ-MG recebeu R\$ 4,5 milhões acumulados entre 2018 e 2025, o maior valor registrado, enquanto outros 35 magistrados ultrapassaram R\$ 4 milhões cada. Esses dados evidenciam uma distorção interna, com uma elite do funcionalismo beneficiada de maneira desproporcional, sem observar o regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal.

Por fim, o relatório demonstra que a opacidade e a ausência de controles efetivos agravam o problema. Nos portais de transparência e mesmo no Painel de Remuneração do CNJ, os pagamentos retroativos aparecem apenas em rubrica genérica, sem detalhamento sobre a origem de cada benefício ou a decisão que os fundamentou. Solicitações feitas pela sociedade civil a tribunais estaduais mostraram respostas evasivas, negativas baseadas indevidamente na LGPD e até a alegação de inexistência de dados sistematizados. Esse cenário dificulta o controle social e fragiliza a gestão pública, já que a própria administração admite não possuir informações organizadas sobre pagamentos que somam bilhões de reais.

A concessão de gratificações retroativas no serviço público afronta princípios constitucionais de legalidade e anterioridade, desrespeita dispositivos centrais da LRF, gera passivos fiscais não previstos e amplia desigualdades remuneratórias entre carreiras.

b. Menções na Mídia do Assunto

[TCDF paga gratificação retroativa para conselheiros e procuradores - Metrópoles](#)

[TJ-SP: 13º, férias, gratificações e retroativos impulsionam supersalários acima de R\\$ 200 mil](#)

<https://www.metrópoles.com/sao-paulo/procurador-cita-porsche-de-juiz-e-lamenta-sua-classe-social-inferior>

c. Principais Causas Encontradas

- **Lacunas normativas e permissividade institucional:** A primeira causa está relacionada à ausência de regras claras e restritivas para o reconhecimento de vantagens retroativas. Até recentemente, o próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ) autorizava que tribunais concedessem esses pagamentos apenas com base em decisões administrativas internas, muitas vezes classificando verbas remuneratórias como “indenizatórias” para afastá-las do teto constitucional e da incidência de imposto de renda. Essa permissividade institucional criou um ambiente em que benefícios retroativos eram amplamente concedidos, sem controle centralizado e sem limitação temporal, alcançando até períodos de décadas passadas e com pagamentos sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal.
- **Falta de transparência e de controle efetivo sobre a despesa:** A segunda causa decorre da baixa qualidade e da opacidade na divulgação desses pagamentos. O relatório mostra que, em geral, tribunais registram retroativos em rubricas genéricas, sem identificar claramente a origem, o benefício específico ou a decisão que os autorizou. Além disso, em respostas a pedidos de informação, alguns tribunais alegaram inexistência de dados sistematizados ou usaram indevidamente a LGPD para negar acesso público. Essa falta de detalhamento impede tanto o controle social quanto o controle institucional sobre valores bilionários, favorecendo a continuidade da prática sem mecanismos de responsabilização ou racionalização.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Não há impedimentos constitucionais para que seja reconhecida uma gratificação de forma retroativa, mesmo sem amparo legal.	Vedação ao pagamento retroativo de verbas remuneratórias ou indenizatórias, grande fonte de pagamentos vultosos de uma vez às carreiras de cúpula

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma

Jean é um juiz em atuação em um tribunal estadual. Na situação atual, ele vê seus contracheques recheados de parcelas variáveis, entre elas pagamentos retroativos que chegam a abarcar períodos longos do passado. Alguns colegas recebem valores expressivos — às vezes acima de meio milhão de reais em um único ano — graças a gratificações retroativas por exercício cumulativo ou adicionais de tempo de serviço. Embora Jean saiba que esses pagamentos são considerados legais dentro da lógica administrativa do tribunal e muitas vezes classificados como “indenizatórios”, ele percebe também a falta de clareza: no portal de transparência, tudo aparece em uma rubrica única chamada “pagamentos retroativos”, sem detalhamento sobre a origem ou fundamento jurídico de cada parcela. Entre os magistrados, o clima é de naturalização: retroativos são vistos como uma espécie de direito adquirido, ainda que seus efeitos comprometam o orçamento público.	A Reforma deixa explícito que está proibido qualquer aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos, ainda que por meio de lei. Além disso, é criado um filtro rigoroso: somente em casos específicos será possível reconhecer e pagar retroativos, e sempre de acordo com o regime de precatórios. Para Jean, isso significa que os retroativos automáticos, resultantes de decisões administrativas internas, não terão mais espaço.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 37.

XXIII - aos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos das administrações públicas direta e indireta, aos membros de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos detentores de mandato eletivo e aos demais agentes políticos são vedados:

.....

e) aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos, inclusive por meio de lei;

.....

§ 11-D. O reconhecimento e o pagamento retroativo de verbas a agente público somente poderão ocorrer por decisão judicial transitada em julgado, proferida em ação de natureza coletiva ou em ação individual baseada em precedente qualificado dos Tribunais Superiores, respeitados o regime de precatórios do art. 100 desta Constituição e o prazo prescricional previsto em lei para as demandas ajuizadas em face da Fazenda Pública.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

62. TETO ORÇAMENTÁRIO PARA AS DESPESAS COM VERBAS INDENIZATÓRIAS

a. Diagnóstico do Problema

Desde 1988, a Constituição Federal brasileira prevê expressamente um limite máximo à remuneração do funcionalismo público (art. 37, XI), com o objetivo de garantir isonomia e controle dos gastos públicos. Contudo, ao longo das décadas, diversas técnicas têm sido empregadas para contornar esse teto, sobretudo por meio da classificação indevida de verbas remuneratórias como “indenizatórias”, manobra especialmente observada no âmbito do sistema de justiça.

Tais parcelas, popularmente apelidadas de “penduricalhos”, são criadas por decisões administrativas, sem legislação específica que lhes dê respaldo, e recebem a natureza de verbas indenizatórias. Essa classificação permite que não sofram as deduções necessárias ao cumprimento do teto constitucional, além de, em muitos casos, escaparem da incidência do Imposto de Renda. Entre os exemplos mais comuns dessas verbas estão o auxílio-moradia, auxílio-saúde, auxílio-alimentação, gratificações por acúmulo de função ou de processos, indenizações por uso de telefone pessoal, ajuda de custo para capacitação e até educação de filhos ou dependentes.

Compreender o funcionamento desses mecanismos é essencial para desenhar soluções efetivas. Verbas com caráter verdadeiramente indenizatório são aquelas compensatórias de despesas efetivamente realizadas ou suportadas pelo agente no exercício do cargo, de caráter eventual e transitório, e que devem ser expressamente previstas em lei. Somente com uma definição legal clara e um critério nacional uniforme sobre o que pode ou não ser caracterizado como indenizatório será possível restaurar a eficácia do teto constitucional, gerar economia significativa nos cofres públicos, reduzir disparidades remuneratórias entre servidores e restabelecer a credibilidade dessa norma basilar do constitucionalismo brasileiro.

Em relatório⁸⁸ publicado em 2023, com o título Além do Teto: Análises e Contribuições para o fim dos Supersalários, foi estimado que já haviam sido pagos cerca de R\$ 11,1 bilhões em valores acima do teto constitucional a magistrados e membros do Ministério Público (destes, R\$ 7,05 bilhões seriam imputados especificamente aos magistrados). Esses números

⁸⁸ <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/alem-do-teto/>

ilustram o peso orçamentário dessas práticas e evidenciam o privilégio concedido a essas carreiras: férias de 60 dias, graciosas interpretações para transformar verbas remuneratórias em indenizatórias, reconhecimentos retroativos remuneratórios com juros e correção monetária, entre outros aspectos.

Nos últimos anos, estudos e levantamentos apontam que o uso desses artifícios tem crescido de forma acelerada. Por exemplo, entre 2023 e 2024, os pagamentos acima do teto no Judiciário saltaram de cerca de R\$ 7 bilhões para R\$ 10,5 bilhões, um aumento de 49,3 %, segundo o levantamento do Movimento Pessoas à Frente.

Em muitos casos, mais de 43 % da remuneração líquida dos magistrados já correspondem a penduricalhos disfarçados como verbas indenizatórias. Uma versão muito usada dessa estratégia é a “licença-compensatória”: originalmente derivada de uma gratificação por acúmulo de serviços (de natureza remuneratória e sujeita ao teto) ela é convertida em uma indenização, liberando-se sua concessão acima do teto e fora do alcance de descontos legais.

Estudos da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados verificaram que a chamada licença compensatória concedida a magistrados e membros do Ministério Público, embora formalmente caracterizada como folga destinada a compensar atividades extraordinárias, tem funcionado na prática como uma forma de remuneração paralela. Instituída inicialmente como alternativa às gratificações extintas com a adoção do regime de subsídio em parcela única (EC 19/1998), a licença evoluiu para um mecanismo que permite conversão em pecúnia, alcançando valores que podem representar até 50% da remuneração líquida do teto constitucional. O problema central é que, embora apresentada como verba indenizatória, a licença se origina dos mesmos fatos geradores das antigas gratificações (acúmulo de processos, plantões, funções administrativas), o que levanta questionamentos sobre sua compatibilidade com os limites constitucionais e o regime de subsídio.

Também são destacadas seis fragilidades jurídicas e fiscais da licença compensatória: (i) incompatibilidade com a vedação constitucional de acréscimo ao subsídio; (ii) descaracterização indevida da natureza da verba ao transformá-la em “indenizatória”; (iii) afronta à regra de transição da EC 47/2005, que congelava a possibilidade de novas parcelas indenizatórias; (iv) criação de vantagem por meio de resoluções administrativas, violando o princípio da reserva legal; (v) inexistência de prejuízo efetivo ao servidor, já que não há dano a ser indenizado; e (vi) incoerência administrativa ao negar férias por necessidade de serviço, mas conceder licenças compensatórias.

Como alternativa, sugere-se vedar a concessão de licenças que não atendam ao interesse da administração, tomando como referência a transformação da licença-prêmio em licença-capacitação no âmbito da União.

O avanço dessas práticas tem repercussões orçamentárias, políticas e simbólicas. Pacotes orçamentários que destinam volumes crescentes de recursos para remuneração supralegal reduzem a margem de gasto para políticas públicas, especialmente em áreas mais vulneráveis que dependem de verba discricionária. A perpetuação dos penduricalhos também agrava a desigualdade interna no serviço público, ao favorecer carreiras de privilégio em detrimento da maioria dos servidores.

No campo institucional, há risco de deslegitimar a norma constitucional do teto: se muitos segmentos passam a operar acima dele de fato, isso enfraquece o princípio de que não há remuneração pública sem limite. Também se cria um ambiente de lobby intenso nas esferas judiciais e legislativas para manutenção desses privilégios, tornando mais difícil promover reformas profundas.

Dentro desse cenário, propõe-se um dispositivo constitucional que imponha teto de gastos às verbas indenizatórias nos entes federados: a ideia é estabelecer um limite global para o montante que cada órgão ou entidade pode despendar com esse tipo de verba, calculado a partir das despesas do exercício anterior e corrigido pela inflação (a projeção para 2026 teria como base o ano de 2020). Esse mecanismo impediria que aumentos expressivos pudessem “escapar” do teto por meio das chamadas verbas “indenizatórias”.

b. Menções na Mídia do Assunto

[*MP-SP estima R\\$ 6 bilhões em passivos e prevê penduricalhos sem fim a promotores – Folha de São Paulo*](#)

[*Supersalários, o teto caído e a proposta de duplex – Valor Econômico*](#)

[*Gastos com supersalários de magistrados crescem 50% em um ano, aponta estudo - Jota*](#)

[*Supersalários no Judiciário disparam e somam R\\$ 10,5 bi em 2024, aponta estudo - PlatôBR*](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Classificação inadequada de adicionais ao salário como indenizatórios:** justamente porque essa classificação não está abarcada pelo teto remuneratório. Há assim uma necessidade de diferenciação mais rigorosa entre pagamentos indenizatórios e remuneratórios, uma vez que se interpreta atualmente que os primeiros não estão sujeitos aos limites do teto e ao recolhimento de imposto de renda de pessoas físicas.
- **Proliferação de nomenclaturas de indenizações:** são centenas os tipos de verbas pagas em âmbito nacional para além dos vencimentos básicos ou subsídios, tornando ainda mais difícil a classificação dessas remunerações. Por exemplo, benefícios como auxílio-moradia, auxílio-alimentação, auxílio-saúde, verbas de representação, gratificações por acúmulos de função ou de processos, além de outros pagamentos mais prosaicos, como indenizações pelo uso de celular, ajuda de custo para capacitação e até pagamentos para custear a educação privada de filhos e dependentes.
- **Falta de transparência e a grande volatilidade dos dados:** são poucos os órgãos que disponibilizam dados abertos das folhas de pagamentos de seus servidores e agentes públicos em bases de fácil acesso e manuseio das informações. O adequado diagnóstico do problema também é prejudicado porque a publicação é feita com graus de abertura e terminologias muito diferentes entre as instituições.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Não há comando legal e os pagamentos são instituídos por decisões meramente administrativas (ou seja, sem respaldo legal) e classificados como sendo de natureza indenizatória, o que os torna imunes às deduções para se cumprir o teto constitucional, e, de quebra, não sofrem a incidência de imposto de renda.	Instituição de teto de gastos para verbas indenizatórias: visando limitar o montante global gasto por órgão ou entidade com esse tipo de verba, tendo como base as despesas do exercício anterior, corrigido pela inflação (com base em 2020). A base escolhida foi 2020, pois nos últimos anos houve uma explosão de gastos.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Eduardo, juiz estadual, é servidor público há mais de dez anos. Recebendo já o teto constitucional, ele também recebe algumas indenizações, em especial uma recentemente instituída por ato do presidente do tribunal, a compensação por assunção de acervo processual (excesso de trabalho). Como é considerada uma indenização, ela não se submeterá ao teto nem às deduções do imposto de renda.	Agora, os auxílios só podiam ser pagos se previstos em lei nacional e dentro de um limite global, corrigido pela inflação e controlado anualmente. Indenizações como a de excesso de trabalho só poderá ser pega se prevista nessa lei.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 37.

§ 11-B. As administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderão apresentar, em cada exercício, a título de pagamento de verbas de caráter indenizatório, dotação orçamentária superior àquela do exercício anterior, acrescida da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Art. 3º O limite individualizado para o montante global das despesas com verba de natureza indenizatória a que se refere o § 11-D do art. 37 da Constituição Federal corresponderá, no ano de 2026, às dotações

orçamentárias de cada Poder e Órgão autônomo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o pagamento de verbas indenizatórias do ano de 2020, corrigidas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no período entre janeiro de 2021 e junho de 2025.

Parágrafo único. Para o exercício de 2027 em diante, aplica-se o disposto no § 11-D do art. 37 da Constituição Federal, de acordo com o limite de 2026 a que se refere o caput deste artigo.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

63. TETO REMUNERATÓRIO PARA ESTATAIS

a. Diagnóstico do Problema

Conforme previsto no art. 37, § 9º da Constituição Federal, o teto remuneratório do funcionalismo público (inciso XI do art. 37) aplica-se às empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que receberem recursos da União, dos Estados, do DF ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

Essa disposição constitucional cria, implicitamente, uma distinção entre estatais “dependentes” (aquelas que demandam repasses públicos para suas despesas de pessoal ou custeio) e aquelas “não dependentes” (que supostamente conseguem se sustentar com receitas próprias, sem repasses públicos para custeio ou pessoal). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar 101/2000) também define estatais dependentes como aquelas que recebem recursos do ente controlador para pagamento de despesas de pessoal, custeio ou capital (exceto aqueles provenientes de aumento de participação acionária).

Portanto, a Constituição e a LRF estabelecem que a aplicação do teto remuneratório às estatais está condicionada à efetiva dependência de recursos públicos para suas despesas de pessoal ou custeio.

Empresas estatais não dependentes, ao contrário das dependentes, não possuem teto remuneratório para as retribuições dos seus empregados públicos. Ocorre, no entanto, que muitas delas recebem, ainda que indiretamente, recursos públicos, sendo suas atividades condicionadas à sua proximidade das atividades públicas, em geral prestando serviços apenas à administração pública.

Não é ideal, portanto, que esses empregados públicos façam jus a remunerações destoantes com relação ao padrão estabelecido para o restante do setor público.

b. Menções na Mídia do Assunto

[TCU libera salários acima do teto no BNDES – Poder 360](#)

[Até R\\$ 113 mil. Estatais do DF pagaram supersalários a 86 servidores - Metrôpoles](#)

[Após repercussão, Ibaneis manda suspender 'supersalários' de até R\\$ 68 mil pagos a diretores da Terracap – g1](#)

[Comurg tem pelo menos 25 supersalários - Daqui](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Brecha Constitucional e Legal na Definição de Estatais Dependentes:** abre espaço para que empresas estatais classificadas como “não dependentes” não se submetam ao teto, mesmo quando prestam serviços quase exclusivamente à administração pública ou se beneficiam de garantias e incentivos estatais indiretos
- **Proximidade Funcional com o Estado sem Controle Remuneratório Proporcional:** Embora não dependentes formalmente de repasses orçamentários, muitas dessas empresas mantêm suas atividades voltadas quase exclusivamente para a administração pública, operando em mercados protegidos ou monopolizados pelo próprio Estado. Isso significa que seus resultados e receitas estão diretamente vinculados a políticas públicas e à ação estatal, mas sem a contrapartida de uma regulação salarial compatível com o setor público. Como consequência, surgem remunerações muito acima do padrão do serviço público tradicional, gerando desigualdade, distorção na percepção social e risco de “corrida remuneratória” entre estatais.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Empresas estatais não dependentes (economia mista e públicas) não possuem teto remuneratório para a retribuição de seus empregados públicos.	Definição Clara de Estatais: As estatais não dependentes, excetuadas aquelas com capital aberto e instituições financeiras, passam a ter que respeitar o teto remuneratório do Governo Federal, equivalente ao salário dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Essa obrigação não se estende aos membros estatutários.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma

Uma empresa estatal é não dependente de recursos públicos para custeio de seus empregados, embora receba aportes do governo para investimentos. Com a definição legal atual, mesmo não tendo funcionários sem cargos estratégicos, eles poderão ganhar uma remuneração superior ao teto do serviço público correspondente.	Se essa empresa não for de capital aberto ou for uma instituição financeira, entende-se que ela não possui ações comercializadas na bolsa de valores. Assim, mesmo não recebendo recursos públicos para pagar pessoal, somente os funcionários considerados estratégicos (membros estatutários) continuarão recebendo acima do teto salarial do STF. Os demais, que não ocupam funções estratégicas, não poderão gozar de remunerações destoantes com o praticado no restante da administração pública, sendo-lhes aplicado o teto constitucional

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 37.

§ 9º Com exceção das companhias abertas não dependentes e das instituições financeiras estatais federais, o disposto no inciso XI do caput deste artigo aplica-se aos empregados públicos das empresas públicas e das sociedades de economia mista, e das suas subsidiárias, não se aplicando aos membros estatutários das estatais não dependentes, inclusive na hipótese de serem empregados públicos.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.



Área XVI – Gestão de Recursos Públicos e Advocacia Pública

Pontos abrangidos por essa área:

12. HONORÁRIOS E ENCARGOS LEGAIS

13 FUNDOS PRIVADOS x PÚBLICOS

**14. VEDAÇÃO À CRIAÇÃO DE FUNDOS PARA FINS DE PAGAMENTO DE
REMUNERAÇÃO E BENEFÍCIOS**

64. HONORÁRIOS E ENCARGOS LEGAIS

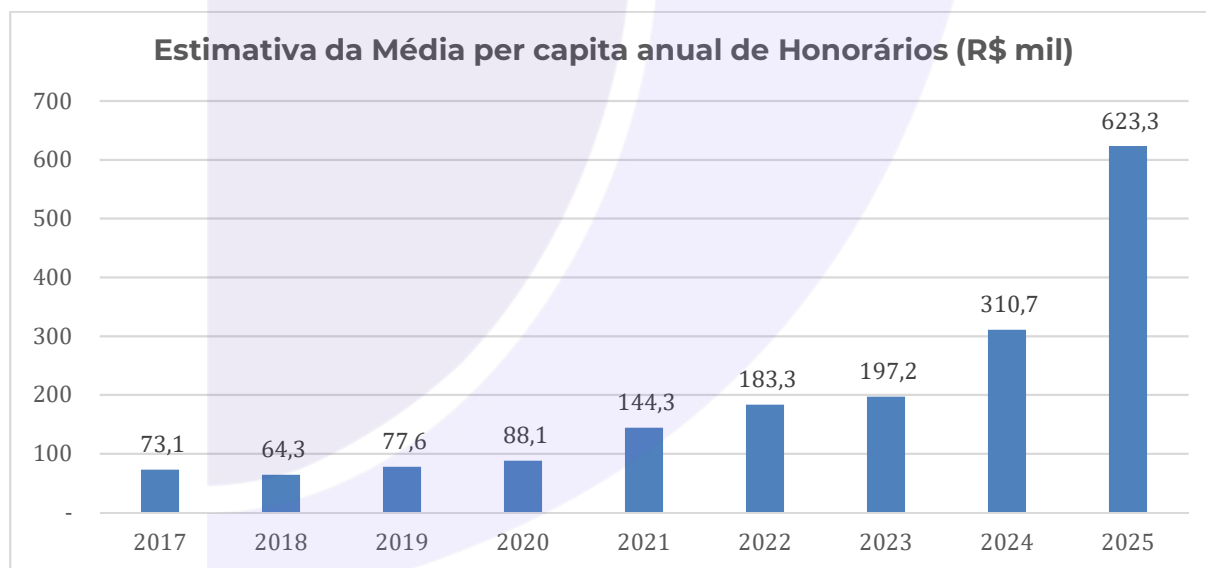
a. Diagnóstico do Problema

No setor privado, os advogados não têm, em regra, remuneração mensal fixa, enfrentam riscos e ainda suportam despesas significativas para manter sua atividade profissional. Assim, muitos dependem dos honorários sucumbenciais (verbas pagas pela parte que perde um processo judicial ao advogado da parte vencedora) para compor seus rendimentos no final do mês, compensar os riscos assumidos e suportar as despesas da própria atividade profissional.

No entanto, em relação ao setor público, os advogados públicos recebem um subsídio mensal médio de R\$ 32 mil, não enfrentam riscos e não suportam despesas para manter sua atividade profissional. Não obstante, com a edição da Lei nº 13.327/2016, os advogados públicos federais passaram a ter direito a:

1. Honorários Sucumbenciais;
2. Encargos Legais, um percentual que é acrescido aos débitos inscritos em dívida ativa.

Como consequência, esses valores cada vez mais expressivos são destinados a uma entidade privada (Conselho Curador), somando quantias bilionárias (R\$ 3,7 bilhões em 2024), que depois são distribuídas a cada um dos advogados públicos mensalmente, conforme estimativa abaixo:



Fonte: Portal da Transparência. Valores de 2025 são de até agosto deste ano.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos, desde que observado o teto remuneratório. Hoje, são devidos à Advocacia-Geral da União, às Procuradorias nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios e à Defensoria Pública, conforme suas respectivas leis.

Essa prática de privatizar recursos públicos e distribuí-los aos seus membros não é exclusiva do âmbito federal. Na verificação com outras procuradorias estaduais (imagem abaixo), todas adotam o uso de honorários como forma de incrementar a remuneração dos seus servidores, além de outras práticas que inflam o salário final. A difusão de tais privilégios sem qualquer regra geral demonstra a urgência de uniformizar a forma de recebimentos desses recursos adicionais à remuneração do servidor público no âmbito federal e local.

Uso de Adicionais à Remuneração para as Procuradorias Estaduais



Fonte: AGU

b. Menções na Mídia do Assunto

[A remuneração turbinada de advogados públicos - O Assunto](#)

[Honorários pagos a advogados da AGU extrapolam o teto - Jornal da Band](#)

[Valor de honorários pagos a carreiras jurídicas da AGU não é divulgado desde dezembro - Jota](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Distorção do conceito de honorário:** Os advogados públicos recebem subsídios mensais significativos, não assumem qualquer risco em sua atividade profissional e não suportam quaisquer despesas para o exercício de sua profissão, o que evidencia a ausência de necessidade de honorários sucumbenciais.
- A edição da Lei nº 13.327/2016 desconsiderou as diferentes realidades entre advogados públicos e privados, atribuindo honorários sucumbenciais à advocacia pública, inclusive contemplando os encargos legais acrescidos aos débitos inscritos em dívida ativa.
- **Uso de entidades privadas para repasse dos recursos:** A destinação de recursos a entidades privadas (no caso da União, o Conselho Curador de Honorários Advocatícios, criado por lei; e no caso de alguns Estados, as Associações de Procuradores Estaduais) para fazer a gestão de tais recursos, destinando valores vultosos para advogados públicos sem nenhuma métrica para avaliação do repasse dos recursos, ou seja, sem uma relação clara com o trabalho realizado pelo advogado nas ações judiciais envolvendo a Administração Pública (até aposentados recebem tais valores).

d. Propostas:

Situação Atual	Mudanças Propostas
O total do produto dos honorários de sucumbência recebidos nas ações judiciais em que a administração pública é parte é destinado à entidade privada (Conselho Curador), que distribui aos advogados públicos. Por ser privada, a distribuição dos recursos não passa pelos sistemas de orçamento público.	Recurso Público do Início ao Fim: A cobrança será mantida, mas a receita (tanto de honorários sucumbenciais quanto de encargos legais) será considerada pública. Tais valores serão geridos exclusivamente pela Administração Pública, vedada a criação de novos fundos privados. Em relação aos honorários sucumbenciais, eles deverão ser destinados para o custeio das atividades de advocacia.

Também são destinados ao Conselho o produto de encargos legais relacionado aos débitos inscritos na dívida ativa da União, elevando, ainda mais, o volume de recursos apropriados do erário.

Um advogado público, que possui uma remuneração fixa de 32 mil reais (sujeita ao teto), mesmo sem assumir qualquer risco e ter qualquer despesa para o custeio de sua atividade profissional, pode receber em média mais 14-16 mil mensais, sem qualquer relação direta com o processo que envolve as custas judiciais. Esses valores são divulgados em uma folha de pagamento separada da de sua remuneração.

Além disso, como aconteceu nos últimos anos, em razão de recursos recebidos pelo Conselho Curador, a advocacia pública tem criado adicionais para elevar ainda mais seus ganhos mensais. Todos estes valores adicionais não estão contidos no teto.

A imagem abaixo exemplifica como será esse processo.

Avaliação Prévia e Individual: Será possível utilizar os honorários para o pagamento de remuneração variável aos advogados públicos, desde que haja uma avaliação de performance individualmente. Assim, ficarão sujeitos ao teto remuneratório.

Transparência e Governança em todo o processo: As informações da receita de tais valores, do seu destino e das avaliações individuais dos advogados públicos serão divulgadas de forma transparente e centralizadas em um único site. A folha de pagamento do servidor será única.

Melhoria de resultados fiscais: Manter os recursos no orçamento público aumenta a arrecadação do ente e libera fontes livres para outras atividades. Isso acaba por contribuir para o atingimento da meta de resultado primário, caso haja superávit de fontes vinculadas.

Recursos Públicos do Início ao Fim: Novo Processo Orçamentário



e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Jorge, advogado público, atua na área previdenciária e recebe todo mês um valor fixo de R\$ 32 mil, bem acima da média do mercado. Mesmo assim, em um segundo contracheque há o recebimento extra de R\$ 15 mil mensais. Ele nunca sabe quanto vai receber desse adicional, mas em alguns meses, esse valor chega a R\$ 200 mil. No seu contracheque, esses adicionais estão relacionados a uma cobrança de valores devidos à União, considerados recursos públicos. Ele não sabe de qual processo essa cobrança se trata,	Jorge continuará recebendo sua remuneração de R\$ 32 mil. Ele não poderá receber esses valores adicionais pois não está atuando diretamente na área que faz jus a tais adicionais. Miguel também não poderá receber os adicionais, pois está aposentado. Caso Jorge mude de área e atue diretamente em um processo que envolva valores devidos à União, ele poderá receber um adicional caso ganhe a causa. No entanto, estará condicionado à uma avaliação individual de sua atuação no processo, com métricas previamente estabelecidas. Esses

pois não está trabalhando nessa área.	valores adicionais estarão sujeitos ao teto constitucional.
Seu colega Miguel, aposentado, também recebe esses valores. O que ambos sabem é que esse repasse de recursos vem de uma decisão de um Conselho, que não divulga de forma clara como fez essa distribuição, e quando divulga algum esclarecimento, o faz somente depois de já ter repassado os recursos	Todo esse processo estará disponível publicamente em uma única página da internet: o processo que Jorge atuou, o valor da causa, a sua avaliação e o quanto ele recebeu de adicional.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 169-A. Constituem receitas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - os honorários de sucumbência fixados em ações judiciais em que forem parte os respectivos entes federativos; e

II - os encargos legais incidentes sobre os débitos inscritos em dívida ativa e as receitas provenientes de sua cobrança, administrativa ou judicial.

§1º Os honorários de sucumbência referidos no inciso I do caput deste artigo terão destinação prioritária ao custeio das atividades de representação judicial e extrajudicial e de consultoria e assessoramento jurídico dos Poderes e Órgãos autônomos, podendo ser utilizados, nos termos de lei específica, para o pagamento de parcela variável de remuneração aos agentes públicos que desempenham tais atribuições, condicionado o recebimento individual a critérios objetivos de mérito e produtividade e observados os limites remuneratórios definidos no inciso XI do art. 37 desta Constituição.

§ 2º A gestão dos honorários de sucumbência referidos no inciso I do caput caberá exclusivamente à Administração Pública, sendo vedada a constituição ou manutenção de fundos ou entidades privados para essa finalidade, devendo as receitas e despesas correspondentes ser divulgadas

de forma detalhada, no mínimo mensalmente, no portal da transparência, sem prejuízo dos controles externo e interno.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto



65. FUNDOS PRIVADOS x PÚBLICOS

a. Diagnóstico do Problema

Há nos últimos anos a proliferação de práticas orçamentárias que estão gerando sérios danos na estrutura administrativa da gestão pública, pois desidrata princípios constitucionais básicos de finanças públicas, como o do orçamento bruto⁸⁹.

Em estudo feito pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados⁹⁰, foi examinada a execução do Programa Pé-de-Meia, instituído pela Lei nº 14.818/2024. Sua implementação deve estar necessariamente prevista na lei orçamentária anual (LOA) da União, em respeito à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, que exigem autorização específica para transferências de recursos públicos a pessoas físicas. A criação do Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar (FIPEM) introduziu novos elementos na operacionalização: a União integraliza cotas do fundo (despesa primária), e os pagamentos aos estudantes são feitos via repasse do FIPEM (despesa financeira). Essa distinção altera o tratamento fiscal, pois os dispêndios deixam de afetar diretamente o resultado primário e o teto de gastos do Regime Fiscal Sustentável.

O estudo conclui que tanto a integralização de cotas no FIPEM quanto o pagamento dos incentivos exigem dotações orçamentárias próprias e distintas, dado que se trata de despesas de classificações diferentes (inversão financeira e transferência corrente, respectivamente). Embora a utilização do FIPEM reduza o impacto fiscal direto dos pagamentos, o programa não pode prescindir da autorização legislativa anual, sob pena de afronta ao sistema constitucional orçamentário.

Em outro estudo da Consultoria⁹¹, sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT), embora os seus recursos sejam oriundos de contribuições privadas, sua destinação é pública, pois financia políticas estatais em ciência, tecnologia e indústria. Por isso, a

⁸⁹ O princípio do orçamento bruto exige que todas as receitas e despesas sejam registradas na Lei Orçamentária (LOA) pelos seus valores totais (brutos), sem qualquer tipo de dedução ou compensação, assegurando a transparência e clareza da situação financeira do governo.

⁹⁰ https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2024/ET_072024_1025.pdf

⁹¹ <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2025/ET022025AspectosOramentariosFiscaisdoFundoNacionaldeDesenvolvimentoIndustrialTecnologicoFNDIT.pdf>

ausência de trânsito pelo orçamento fragiliza o cumprimento do princípio da universalidade.

O FNDIT, ao ser operacionalizado fora do orçamento geral da União, constitui um risco de fragilização da governança orçamentária. Do ponto de vista fiscal, os dispêndios do FNDIT não impactam o resultado primário nem são capturados nos limites do Regime Fiscal Sustentável, o que abre espaço para aumento de despesas sem contabilização formal. Essa característica pode resultar em “bypass” às regras de limitação orçamentária da LRF, permitindo que o Executivo financie políticas públicas sem sujeição às restrições legais aplicáveis a despesas primárias.

Esses exemplos do FIPEM e do FNDIT mostram que o uso de fundos privados como meio de reduzir a transparência da execução orçamentária afeta tanto as regras fiscais existentes quanto a transparência das informações. Um orçamento moderno, alinhado aos princípios da Reforma Administrativa, não deve comportar esses tipos de exceções. Tendo em vista que esse tipo de mecanismo é muito utilizado para esconder os aumentos de remunerações acima do teto, bem como de pagamentos adicionais não previstos nos contracheques oficiais, impedir a continuidade de tal instrumento é também uma forma de combater aumentos salariais fora dos parâmetros normais.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Governo criou 'orçamento paralelo' para Pé-de-Meia, aponta relatório do TCU - uol](#)

[À revelia do TCU, governo tenta emplacar mais um fundo privado para gastar fora do Orçamento – Folha de São Paulo](#)

[Câmara aprova projeto que permite participação do governo em fundo contra incêndio fora do orçamento - exame](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Cultura de Criação de Fundos:** há o entendimento de que criar um fundo será o salva-vidas de determinada política pública, o que não é verdade. A criação de fundos não só atrapalha a execução orçamentária, mas também abre brechas para uma execução pouco transparente.

- **Regras Fiscais Omissas:** embora haja alterações constitucionais recentes sobre o assunto, não há um comando geral vedando o uso de fundos de natureza privada para uso extraorçamentário. A ambiguidade normativa sobre o assunto abre brechas para a criatividade institucional dos fundos atuais.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Há uma vedação constitucional (art. 167, inciso XIV), impedindo a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.	Ampliação da atual vedação: não somente será vedada a criação de fundo público, mas também de fundos privados em que haja integralização de cotas por parte do ente público.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
O estado A avalia instituir uma determinada política pública que beneficie a escola em tempo integral e dê um adicional aos funcionários que aderirem na garantia da nova política. Como não há espaço no orçamento para essa nova política, tentou-se inicialmente criar o Fundo da Escola Integral, que obrigatoriamente teria receitas destinadas a essa nova despesa. No entanto verificou-se que isso poderia ser questionado judicialmente.	O estado A não poderá mais criar esse tipo de fundo de natureza privada, pois estará também sujeito a questionamentos judiciais. Ele precisará adequar essa nova política pública dentro de seu orçamento, respeitando todas as regras fiscais e orçamentárias existentes.

Assim, foi criado um fundo de natureza privada volta para a melhoria educacional no estado, em que há recursos de doações privadas, mas o estado A integraliza cotas, ou seja, injeta recursos públicos na sua composição. Como não há vedação para a criação de fundos privados, não ocorreram maiores questionamentos.

Assim, um cidadão, soube que alguns funcionários da escola estavam recebendo um adicional significativo, mas não achou nenhuma informação no Portal da Transparência. Ele tentou buscar informações nos demonstrativos do fundo, mas também não encontrou informações detalhadas sobre o direcionamento e aplicação dos recursos, sob a justificativa de que o fundo não integra a administração pública.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

“Art. 167

.....

XIV - a criação de fundos de qualquer natureza, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta

por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.

.....

§ 8º O resgate de recursos de fundos privados em que ente federado tenha integralizado cotas deverá obedecer ao princípio do orçamento bruto, mediante o ingresso no orçamento vigente como receita pública, vedada a transposição entre fundos." (NR)

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.

66. VEDAÇÃO À CRIAÇÃO DE FUNDOS PARA FINS DE PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO E BENEFÍCIOS

a. Diagnóstico do Problema

Um dos principais problemas encontrados no diagnóstico para uma Reforma Administrativa é o entrelaçamento entre as lacunas normativas sobre assuntos de orçamento e a instituição de benefícios remuneratórios fora de parâmetros conhecidos constitucionalmente.

Em relação aos fundos da área jurídicos, o TCU concluiu⁹² que os honorários de sucumbência pagos à Advocacia-Geral da União têm natureza pública, sendo incompatível tratá-los como fundo de natureza privada. O tribunal alertou que tais recursos precisam transitar pelo orçamento público, sob controle estatal, e não podem ser geridos como verba privada.

O STF já declarou inconstitucional⁹³ a gestão de honorários de sucumbência por entidade de classe de procuradores estaduais. A Corte entendeu que a administração de recursos públicos por associação privada viola princípios constitucionais de transparência e legalidade, devendo a União ou o ente federativo gerir diretamente tais valores. A prática de criação de tais fundos também vem ocorrendo a nível municipal, conforme se verifica em alguns exemplos abaixo:

Município	Lei
Paranaíta (MT)	Lei Ordinária nº 1.438/2025
Curvelândia (MT)	Lei Complementar nº 194/2023
Passo de Torres (SC)	Lei Complementar nº 049/2021
Lucas do Rio Verde (MT)	Lei Ordinária nº 3.348/2022
Novo Mundo (MT)	Lei Ordinária nº 704/2025
Maragogi (AL)	Lei Ordinária nº 835/2024

⁹² <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-reconhece-a-natureza-publica-dos-honorarios-advocaticios>

⁹³ ARE 1.476.224

Embora esse instrumento esteja sendo muito utilizado para o caso de honorários advocatícios, seu uso pode ser estendido para outras áreas da administração pública, como a fazendária ou de controle. Há assim uma proliferação dessa prática de fundos cujos recursos são utilizados para o pagamento de despesas com pessoal tanto para compor sua remuneração quanto como indenização, sendo que esta última acaba por ficar fora do cômputo do teto constitucional. A Reforma Administrativa precisa atuar no sentido de acabar com essa burla orçamentária, que esconde as reais remunerações dos agentes públicos.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Honorários advocatícios rendem R\\$ 9,6 mi a procuradores em 1 ano – RD News](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Lacuna Legal:** há uma omissão normativa sobre o uso de fundos para pagamentos específicos de pessoal
- **Ambiguidade de Entendimentos sobre essas Percepções Remuneratórias:** a ambiguidade conceitual sobre as indenizações que normalmente circulam desses fundos para compor os adicionais dos agentes públicos possibilita entendimentos sobre a legalidade da criação desses fundos

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Diversas categorias (órgão de controle interno, jurídicos e fazendários) têm instituído fundos públicos ou privados para custear pagamentos de verbas remuneratórias e demais benefícios a servidores públicos	Vedação Constitucional: estabelece nas normas constitucionais sobre orçamento a vedação de usar recursos de fundos para compor a remuneração dos servidores.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Igor é auditor fiscal no estado A há vários anos. Sua remuneração já chega no teto. Nesse ano, foi criado o Fundo de Modernização Fazendária, que entre suas várias atribuições, possibilita uma indenização aos auditores que possuírem em períodos de acúmulo de processos de auditoria fiscal. O órgão fazendário do estado A entende que há sim um grande acúmulo de processos de execução fiscal e com isso garante essa indenização aos auditores. Assim, Igor passa a ganhar mensalmente desse fundo uma indenização que não se sujeita ao teto constitucional.	O Fundo do estado A pode existir, mas entre suas possibilidades de utilização de recursos, não poderá ocorrer o direcionamento de valores para pagar tal indenização a Igor.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

Art. 7º A partir da data da entrada em vigor desta Emenda Constitucional, fica vedada a criação de fundos de qualquer natureza, inclusive os de natureza especial, cujos recursos sejam, integral ou parcialmente, destinados a custear o pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas, bem como quaisquer outros encargos de natureza remuneratória ou indenizatória, ressalvados os fundos instituídos para fins previdenciários, cujos recursos se destinam exclusivamente ao pagamento de benefícios dos seus respectivos planos de previdência complementar.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.



Eixo 4: Extinção de Privilégios

Área XVII – Aperfeiçoamento da Atuação do Poder Judiciário e dos Serviços Notariais e de Registro (Cartórios)

Pontos abrangidos por essa área:

16. GOVERNANÇA NO CNJ E CNMP

17. PROIBIÇÃO DE APOSENTADORIA COMPULSÓRIA COMO SANÇÃO

**18. POSSIBILIDADE DE DEMISSÃO DE MEMBROS DO JUDICIÁRIO E DO
MINISTÉRIO PÚBLICO POR MEIO DE PAD NO CNJ/CNMP**

**15. DISCIPLINA DA REMUNERAÇÃO POR SERVIÇOS NOTARIAIS E DE
REGISTRO**

67. GOVERNANÇA NO CNJ E CNMP

a. Diagnóstico do Problema

Estudo recente⁹⁴ indica que as regras formais de composição dos Conselhos (originadas na emenda constitucional que os criou e no seu arcabouço regulatório) são apenas parte da história: muitos dos critérios de seleção são, de fato, informais e operam por meio de redes institucionais, vínculos corporativos e associações de classe. Esse predomínio do informal enfraquece a accountability formal desses órgãos, na medida em que seus membros tendem a refletir os interesses internos das carreiras que deveriam estar sob controle (magistrados no CNJ, membros do MP no CNMP).

No que diz respeito aos dados quantitativos e normativos, o estudo aponta algumas evidências contundentes: por exemplo, o CNJ produziu 303 resoluções entre 2005 e 2019, e o CNMP, 206. Muitos desses atos normativos adotam verbos como “alterar”, indicativo de que os Conselhos atuaram para modificar normas pré-existentes, inclusive para flexibilizar critérios. Em diversos casos, as resoluções emitidas extrapolam as atribuições originalmente previstas para os Conselhos, interferindo em normas de concursos, prazos e procedimentos das carreiras, em temas que parecem ultrapassar o escopo constitucional delegado a eles.

O estudo relaciona esses padrões à noção de isomorfismo institucional — isto é, a tendência de que instituições recém-criadas se moldem aos padrões das instituições já estabelecidas, adotando práticas semelhantes e replicando suas preferências organizacionais e simbólicas. Nesse sentido, embora os Conselhos fossem criados para exercer controle sobre o Judiciário e o Ministério Público, eles se adaptaram para refletir as preferências dos controlados, mais do que operar como agentes independentes de fiscalização.

Um estudo que destaca claramente o uso político no Ministério Público Federal é a tese de Rafael Viegas, “‘Ministério público’: caminhos da política no Ministério Público Federal”. Um primeiro destaque é a ideia de profissionalização política dos procuradores, resultado direto da lógica das designações dentro do MPF. Inicialmente, os membros ingressam como “técnicos” via concurso público, mas à medida que avançam na carreira, especialmente quando alcançam cargos de confiança e posições na cúpula, tornam-se “procuradores políticos profissionais”. Essa transformação decorre não apenas de competências técnicas, mas sobretudo de processos

⁹⁴ <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/34kGbDWhdt7nPbGHZrJsBLY/?format=html&lang=pt>

de lealdade e privilégios definidos pelos superiores, que utilizam designações discricionárias como mecanismo central de governabilidade da organização.

Outro ponto importante é a chamada “fila sucessória” associada à lista tríplice da ANPR. Entre 2003 e 2017, observou-se que os procuradores mais votados pela associação (praticamente toda a carreira está vinculada a ela) eram frequentemente nomeados Procuradores-Gerais da República (PGR). Essa dinâmica criou um ciclo de baixa renovação, pois os mesmos nomes circulavam entre os primeiros colocados, revelando uma relação estreita entre carreira associativa na ANPR e projeção no comando do MPF.

Além disso, a pesquisa mostra que a profissionalização política não se restringe ao plano burocrático. As lideranças que chegam à PGR, ao Conselho Superior do MPF (CSMPF) ou às Câmaras de Coordenação e Revisão (CCRs) acumulam trajetórias híbridas: atuam em posições estratégicas dentro do MPF e, ao mesmo tempo, têm histórico de forte participação na ANPR. Isso fortalece uma elite organizacional que ocupa continuamente postos de poder, controlando tanto incentivos internos quanto relações externas com o sistema político.

Esse fenômeno gera implicações para a agenda política e de investigações do MPF. O estudo evidencia que, entre 1993 e 2019, um perfil específico de procuradores ocupou posições-chave, permitindo que temas como o combate à corrupção, exemplificado na operação “Lava Jato”, fossem priorizados. Nesse arranjo, líderes designaram aliados para cargos estratégicos como a Corregedoria e coordenações de operações, convertendo o poder burocrático em poder político. Isso resultou em uma politização estrutural da atuação institucional

Por fim, a tese argumenta que há um processo paradoxal de confusão entre o público e o privado. A ANPR, organização privada voltada à defesa corporativa, atua de forma entrelaçada ao MPF, uma burocracia estatal com funções constitucionais. Essa sobreposição cria um quadro sociopolítico delicado, descrito pelo autor como uma “privatização do poder punitivo e da defesa de direitos”, já que a agenda pública passa a ser influenciada diretamente por interesses de uma entidade corporativa. Assim, a profissionalização política dos procuradores não apenas molda a estrutura interna, mas também redefine a relação do MPF com a democracia e o Estado de Direito.

Esse fenômeno compromete a efetividade da accountability judicial no Brasil, reforçando a simbiose entre os Conselhos e as carreiras que deveriam fiscalizar, e reduzindo a distância entre os controladores e os controlados.

b. Menções na Mídia do Assunto

c. Principais Causas Encontradas

- **O entrelaçamento entre MPF e ANPR (Associação Nacional dos Procuradores da República):** A ANPR, entidade privada voltada à defesa corporativa da carreira, tornou-se um dos principais caminhos para ascensão na cúpula do MPF. A elaboração da lista tríplice, acolhida pelos presidentes da República entre 2003 e 2017, consolidou uma “fila sucessória” em que os mesmos nomes se revezavam na Procuradoria-Geral da República.
- **Cooptação dos órgãos de controle (CNJ e CNMP) pelas próprias carreiras:** esses órgãos são, em grande medida, ocupados por membros respectivas das próprias carreiras que já exerceram cargo em entidades representativas. Pesquisas recentes apontam que isso gera um processo de captura institucional, no qual interesses corporativos se sobrepõem ao interesse público. Assim, em vez de funcionarem como instrumentos efetivos de accountability democrática, os conselhos acabam reforçando a lógica interna de autoproteção das elites do sistema de justiça
- **A reprodução de uma elite organizacional fechada e oligárquica:** A sociografia dos Procuradores-Gerais da República revelou que praticamente todos ocuparam cargos relevantes por designações de superiores, orbitando a cúpula desde cedo em suas carreiras. Esse processo cria uma elite restrita, pouco permeável à renovação, que utiliza tanto o espaço público (MPF) quanto o privado (ANPR) para se manter no poder.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Historicamente, membros dos Conselhos (CNJ e CNMP) são egressos das entidades de representação de classe. Essa prática pode gerar conflito de interesses, captura do órgão controlador pelos controlados e excessiva influência da categoria nas decisões dos Conselhos.	Aperfeiçoamento da governança dos Conselhos: imposição de uma quarentena de doze meses entre a atuação em uma entidade representativa de classe e a atuação como membro do CNJ ou CNMP.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Henrique, além de ser um juiz atuante, tinha forte inserção em uma entidade de classe, que defendia os interesses da categoria. Graças a essa atuação associativa, Henrique foi indicado para integrar o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão responsável por fiscalizar e disciplinar o próprio Judiciário. No entanto, ao assumir o cargo, logo percebeu o dilema: embora o CNJ tivesse a missão de zelar pela accountability democrática, boa parte dos conselheiros também vinha dessas associações. Na prática, isso criava um ambiente de cooptação corporativa, em que muitas decisões eram pautadas pela preservação de privilégios e pela resistência a mudanças estruturais. Durante seu mandato no CNJ, Henrique acompanhou votações sobre auxílios e verbas indenizatórias. Em algumas ocasiões, o Conselho aprovou benefícios questionados pela sociedade, como reajustes ou parcelas retroativas.	Henrique não poderia ter a indicação ao CNJ se exerceu cargos em associações de magistrados nos últimos doze meses. Ao mesmo tempo, a reforma proibiria o CNJ de criar ou ampliar verbas indenizatórias e remuneratórias, inclusive retroativamente. Em vez de ser um espaço onde se discutiam benefícios corporativos, passaria a ter foco mais exclusivo na fiscalização disciplinar, na gestão administrativa do Judiciário e no aprimoramento dos serviços prestados à sociedade. Henrique só poderá ser indicado por sua experiência técnica, por sua atuação em varas especializadas ou por seu histórico de eficiência.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

“103-B.....

.....

§ 3º-A É vedada a indicação para membro do Conselho Nacional de Justiça de pessoa que exerça ou tenha exercido, nos últimos doze meses, quaisquer cargos no âmbito de entidade representativa da magistratura, nos níveis estadual ou federal.

.....

§4º-A É vedado ao Conselho instituir qualquer verba remuneratória ou indenizatória ou conceder aumento de remuneração ou de parcela indenizatória, inclusive com efeitos retroativos.

.....” (NR)

“Art.130-A.....

.....

§1º-A É vedada a indicação para membro do Conselho Nacional do Ministério Público de pessoa que exerça ou tenha exercido, nos últimos doze meses, quaisquer cargos no âmbito de entidade representativa do Ministério Público nos níveis estadual ou federal.

.....

§2º-A É vedado ao Conselho instituir qualquer verba remuneratória ou indenizatória ou conceder aumento de remuneração ou de parcela indenizatória, inclusive com efeitos retroativos

.....” (NR)

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.



68. PROIBIÇÃO DE APOSENTADORIA COMPULSÓRIA COMO SANÇÃO

a. Diagnóstico do Problema

A aposentadoria compulsória com proventos proporcionais é prevista na Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LC 35/1979) como a pena administrativa máxima aplicável a magistrados vitalícios, ao lado de advertência, censura, remoção e disponibilidade. Na prática, ela afasta o juiz da função jurisdicional e o envia para a inatividade remunerada (proporcional ao tempo de serviço). Essa arquitetura sancionatória é reiterada em materiais oficiais do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que tratam a aposentadoria compulsória como a sanção mais grave no âmbito administrativo.

Do ponto de vista empírico, o padrão de punição do CNJ desde 2007 mostra que a aposentadoria compulsória é, de longe, a medida mais aplicada nos casos graves. Levantamentos⁹⁵ por transparência ativa indicam que a maioria das punições impostas a magistrados pelo CNJ resultou em aposentadoria compulsória (cerca de 59% das decisões em amostra analisada), com números similares em balanços jornalísticos e institucionais sobre quase duas décadas de atuação do órgão. Esses dados sustentam a leitura de que a aposentadoria compulsória ocupa o centro da resposta disciplinar brasileira para faltas graves na magistratura.

Essa modelagem, contudo, é alvo de críticas recorrentes na literatura e no debate público⁹⁶ por gerar um desalinhamento entre gravidade da falta e benefício financeiro residual. Autores e analistas a qualificam como “punição-prêmio”, pois o magistrado condenado deixa de julgar, mas preserva renda (ainda que proporcional), o que enfraqueceria a função preventiva geral e específica da sanção e transmite à sociedade a percepção de privilégio injustificado. Textos jurídicos e opinativos destacam o paradoxo de se punir faltas graves garantindo proventos, o que seria incoerente com o tratamento dado a outros servidores que, em situações equivalentes, podem ser demitidos.

No plano normativo-constitucional, a vitaliciedade é apontada por entidades de classe como a razão estruturante para a manutenção da compulsória, isto é, a garantia de independência judicial impediria a demissão administrativa de juízes após a aquisição da vitaliciedade,

⁹⁵ <https://fiquemsabendo.com.br/transparencia/nos-ultimos-17-anos-cnj-puniu-135-magistrados-a-maioria-com-aposentadoria-compulsoria-veja-os-dados>

⁹⁶ <https://www.oab.org.br/noticia/19489/artigo-aposentadoria-compulsoria-punicao-ou-premio>

restando a compulsória como ápice sancionatório no âmbito disciplinar. Estudos acadêmicos recentes⁹⁷ investigam a possibilidade jurídica de demissão de magistrado via processo administrativo (ou a necessidade de soluções constitucionais que permitam a perda do cargo em hipóteses extremas), evidenciando que o tema está em disputa teórica e institucional.

A jurisprudência e a doutrina administrativas também consolidaram o entendimento que a aposentadoria compulsória, quando aplicada, gera proventos proporcionais (não integrais), com debates técnicos pós-Reforma da Previdência (EC 103/2019) sobre a forma de cálculo. Há decisões e análises que reafirmam a natureza “disciplinar” dessa aposentadoria no regime da LOMAN, distinguindo-a do instituto previdenciário da aposentadoria comum. Isso reforça a singularidade brasileira: a pena afasta o infrator do exercício do cargo, mas preserva a remuneração proporcional, algo pouco usual em regimes disciplinares de outras carreiras públicas.

Do ponto de vista de políticas públicas de integridade e accountability, três problemas aparecem com nitidez: (i) incentivos desajustados (o sancionado mantém renda e deixa de trabalhar), reduzindo a capacidade dissuasória; (ii) assimetria de tratamento em relação a outras categorias do serviço público, que fragiliza a percepção de isonomia e a confiança social; e (iii) custo reputacional para o Judiciário, pois casos de grande repercussão midiática cristalizam a ideia de “recompensa” em lugar de punição, algo criticado inclusive por corregedorias e fontes institucionais.

b. Menções na Mídia do Assunto

[“É um prêmio”, diz corregedor do CNJ sobre aposentadoria compulsória de juízes – O Antagonista](#)

[O saldo do CNJ, duas décadas depois: apenas 175 juízes foram punidos - PlatôBR](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Vitaliciedade como garantia institucional:** A Constituição assegura a vitaliciedade da magistratura após o estágio probatório (CF/88, art. 95, I), o que impede a perda do cargo por decisão administrativa. Assim, a “aposentadoria compulsória” surge como a pena máxima

97

https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/download/18453/11246/59723?utm_source=chatgpt.com

possível no regime atual, preservando formalmente a independência judicial, mas criando distorções sancionatórias.

- **Incentivos desajustados e baixa efetividade preventiva:** A manutenção de remuneração, ainda que parcial, transforma a sanção em uma espécie de “punição-prêmio”. Isso reduz a capacidade de dissuadir más condutas, já que o magistrado punido é afastado do trabalho, mas continua a receber rendimentos pagos com recursos públicos.
- **Custo reputacional e déficit de confiança social:** A divulgação de casos de aposentadoria compulsória em que juízes envolvidos em condutas graves seguem recebendo rendimentos reforça a percepção pública de impunidade. Esse custo simbólico recai sobre o Poder Judiciário, comprometendo sua legitimidade e a confiança da sociedade na efetividade de seus mecanismos de integridade.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
A aposentadoria compulsória é utilizada como forma de sanção administrativa máxima aos juízes e membros do Ministério Público. A perda do cargo em definitivo depende de sentença judicial transitada em julgado. Na prática, o infrator é afastado do cargo, mas continua recebendo sua renumeração até que se conclua (se houver) a ação judicial determinando a perda do cargo.	Demissão sem remuneração: Extinguir a aposentadoria compulsória como forma de sanção máxima administrativa aos juízes e membros do Ministério Público, aproveitando os termos de PEC já proposta pelo então senador e hoje ministro do STF Flávio Dino.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Um juiz recebe propina de uma organização criminosa. Após a descoberta, ele passa a responder a um processo administrativo disciplinar e, condenado, é	Ao fim de um processo administrativo disciplinar, o juiz será condenado pela prática criminosa e

aposentado compulsoriamente. Com isso, ele é afastado do cargo, mas continua recebendo sua remuneração, que normalmente chega no teto constitucional.	sofrerão punições reais, como a perda do cargo ou a demissão.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

“Art. 93.

VI-A - é vedada a concessão de aposentadoria compulsória aos magistrados como sanção pelo cometimento de infração disciplinar, devendo ser aplicada, em face de faltas graves, a penalidade de perda do cargo ou demissão, ou equivalente, conforme lei disciplinadora da carreira.

Art. 128.

.....

§ 5º

II -

.....

g) conceder aposentadoria compulsória como sanção pelo cometimento de infração disciplinar, devendo ser aplicada, em face de faltas graves, a penalidade de perda do cargo ou demissão, ou equivalente, conforme lei disciplinadora da carreira.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.



69. POSSIBILIDADE DE DEMISSÃO DE MEMBROS DO JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO POR MEIO DE PAD NO CNJ/CNMP

a. Diagnóstico do Problema

Na Constituição de 1988, a perda do cargo de juiz vitalício exige sentença judicial transitada em julgado; regra semelhante vale aos membros do Ministério Público após dois anos de exercício, o que limita, no plano estrito, a aplicação de “demissão” por via administrativa e empurra o sistema para sanções como remoção, disponibilidade e aposentadoria compulsória (LOMAN, art. 42 e 56). A literatura registra que a vitaliciedade dos magistrados é barreira explícita à demissão via PAD sem prévia decisão judicial, sob pena de colisão frontal com o art. 95, I, da CF; a literatura recente qualifica essa tensão como “antinomia” quando comparada ao regime dos demais servidores estáveis⁹⁸.

Trabalhos acadêmicos e empíricos sobre o controle disciplinar indicam que a resposta administrativa mais severa aplicada a magistrados tem sido a aposentadoria compulsória, frequentemente criticada por preservar renda e benefícios e, assim, não produzir efeito dissuasório pleno. Estudos de doutorado⁹⁹ sobre o controle disciplinar da magistratura (UFRGS) apontam limites de efetividade e racionalização das sanções; a imprensa especializada sintetiza a percepção social de que “demitir juiz é difícil” no arranjo vigente justamente por causa da vitaliciedade. Publicações técnicas recentes reiteram que a aposentadoria compulsória tem sido o ápice sancionatório na prática cotidiana do CNJ.

A literatura jurídico-constitucional¹⁰⁰ registra que ampliar o espectro sancionatório para incluir demissão administrativa de magistrados e membros do MP exigiria alteração constitucional; do contrário, haveria alta probabilidade de invalidação no STF por ofensa à vitaliciedade. Debates em torno da Resolução 135/2011 do CNJ e da ADI 4638/DF ilustram como o Supremo tem sido guardião de limites e competências, inclusive reexaminando atos do CNJ/CNMP quando invocada violação a garantias constitucionais. Noticiário e análises mostram idas e vindas entre CNJ, tribunais e STF justamente na revisão de penalidades, o que evidencia a

⁹⁸ <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/download/18453/11246/59723>

⁹⁹ <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/194526/000950495.pdf>

¹⁰⁰ <https://ambitojuridico.com.br/a-constitucionalidade-do-papel-disciplinar-e-sancionatorio-desempenhado-pelo-cnj-demanda-por-justica-e-moralizacao-do-poder-judiciario>

fragilidade institucional de uma “demissão por PAD” sem base constitucional clara.

Levantamentos oficiais¹⁰¹ indicam que, nos últimos anos, CNJ e CNMP aumentaram o volume e a padronização dos procedimentos, mas persistem desafios de dosimetria e duração dos processos. O Relatório de Gestão da Corregedoria do CNJ (2022–2023) reporta milhares de decisões monocráticas e julgamentos, com metas específicas para baixar estoque disciplinar; no MP, levantamento da Corregedoria Nacional mostra efetividade no julgamento de PADs em 15 anos e maior taxa de casos/1.000 membros no CNMP do que no CNJ, sugerindo maturidade procedimental distinta entre os órgãos¹⁰².

b. Menções na Mídia do Assunto

[Corregedoria do MP pede demissão de procuradores da Lava Jato do Rio - CNN](#)

[Corregedor do CNJ diz que aposentadoria compulsória é um ‘prêmio’ e propõe fim dos juízes ‘TQQs’ - HojePR](#)

[Por que é tão difícil demitir um juiz – Ponte](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Garantia Constitucional da Vitaliciedade:** A vitaliciedade assegurada pela Constituição de 1988 (art. 95, I, CF para magistrados e art. 128, §5º, I, “a” para membros do MP) foi desenhada para garantir independência funcional e evitar perseguições políticas. Porém, ela gera um obstáculo estrutural: a perda do cargo só pode ocorrer mediante sentença judicial transitada em julgado, o que retira do CNJ e do CNMP a competência para aplicar a sanção de demissão.
- **Limitação Legal dos Instrumentos Administrativos:** A LOMAN (Lei Orgânica da Magistratura, Lei Complementar 35/1979) e a Lei Orgânica do Ministério Público (Lei 8.625/1993 e LC 75/1993) não preveem expressamente a possibilidade de demissão via PAD conduzido pelo CNJ ou pelo CNMP. Esse vazio normativo cria

¹⁰¹ <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/10/relatorio-de-gestao-da-corregedoria-2022-2023-versao-final-revisada-19out2023-1.pdf>

¹⁰² <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/14067-levantamento-da-corregedoria-nacional-demonstra-efetividade-do-cnmp-no-julgamento-de-pads-nos-ultimos-15-anos>

insegurança e leva a entendimentos de que uma alteração nesse sentido só seria possível por emenda constitucional.

- **Percepção Social de Sanções Ineficazes:** A prática reiterada da aposentadoria compulsória como punição máxima (com proventos integrais ou proporcionais) reforça a percepção pública de que magistrados e procuradores não são responsabilizados de forma proporcional à gravidade de suas faltas.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
Nos processos administrativos disciplinares (PAD) tem sido comum a aplicação de aposentadoria compulsória como forma de sanção administrativa máxima aos juízes e membros do Ministério Público.	Demissão para juízes e promotores: Apenas extinguir a aposentadoria compulsória como forma de demissão equivaleria a abrandar ainda mais o regime disciplinar dos magistrados e membros do Ministério Público. Assim, institui-se a possibilidade de demissão por PAD no CNJ e CNMP, com garantia de ampla defesa e contraditório (como funciona para qualquer servidor público). A mudança respeita a regra da vitaliciedade e mantém a competência para conduzir o PAD a órgãos compostos total ou majoritariamente por membros das respectivas carreiras.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Um juiz ou membro do Ministério Público comete uma infração disciplinar. Após a instauração de um PAD para avaliar sua conduta, a sanção máxima aplicada é a aposentadoria compulsória, que	Um juiz ou membro do Ministério Público comete uma infração disciplinar. Após a instauração de um PAD para avaliar sua conduta, o CNJ ou CNMP poderiam

garante ao infrator continuar recebendo remuneração proporcional, apesar de ser afastado do cargo	determinar a perda definitiva do cargo.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

“Art. 95.

I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício;

I-A - os juízes somente perderão o cargo:

a) em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

b) por deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, após processo administrativo disciplinar que assegure ampla defesa e contraditório; ou

c) por deliberação do Conselho Nacional de Justiça, após processo administrativo disciplinar que assegure ampla defesa e contraditório;

.....” (NR)

Art. 128.

.....

§ 5º.....

I -

a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, condicionada a perda do cargo à sentença judicial transitada em julgado ou, após processo administrativo disciplinar que assegure ampla defesa e

contraditório, à deliberação de instância colegiada do respectivo Ministério Público ou do Conselho Nacional do Ministério Público.

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.



70. DISCIPLINA DA REMUNERAÇÃO POR SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO

a. Diagnóstico do Problema

A atividade notarial e registral possui impactos sensíveis sobre a estrutura social e econômica da população brasileira. Sua existência se pauta na necessidade de gerar segurança jurídica aos atos praticados tanto por pessoas físicas quanto por pessoas jurídicas. No entanto, há críticas ao modelo, em especial aquelas que remetem ao seu excessivo custo, anacronismo em face das mudanças tecnológicas e seus consequentes entraves à melhoria do ambiente de negócios.

A estrutura de remuneração dos serviços notariais e registrais enfrenta desafio centrado na desigualdade de receitas entre serventias e na limitação do marco regulatório para ajustar emolumentos às realidades locais. Em estudo¹⁰³ sobre cartórios em Minas Gerais, constatou-se que, embora exista garantia de renda mínima para delegatários, há forte disparidade de receitas entre diferentes cartórios, sem política de compensação adequada para os de menor porte ou em regiões menos favorecidas, o que compromete a isonomia e a sustentabilidade desses serviços.

Adicionalmente, pesquisa do IPEA¹⁰⁴ mostra que o modelo regulatório vigente impõe encargos e obrigações (como atos gratuitos previstos em lei, repasses para outros fundos e exigências normativas rígidas) que penalizam serviços de menor porte, elevando sua probabilidade de vacância e fragilizando sua produtividade e rentabilidade.

Na prática, cada Estado e o Distrito Federal possuem legislação própria sobre emolumentos e mecanismos de compensação, além de sistemáticas distintas para os repasses legais e taxas de fiscalização, que podem ser calculados em percentual ou como acréscimos fixos. O resultado é um sistema sem padronização, no qual os valores cobrados para um mesmo serviço variam de forma expressiva entre as unidades da federação, gerando oneração desigual para a população e para o setor produtivo.

A organização dos serviços também apresenta especificidades: os Registros de Imóveis possuem caráter territorial e funcionam como monopólios locais, enquanto os tabelionatos de notas não são exclusivos, já que escrituras podem ser lavradas em qualquer serventia. O Registro Civil, por

¹⁰³ <https://locus.ufv.br/server/api/core/bitstreams/1c16731d-a8b2-4b2c-a6a6-cf157180d368/content>

¹⁰⁴ <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/a51307db-677b-4189-b9f8-4ac1ed07be1d/content>

sua vez, reúne grande quantidade de atos gratuitos, o que reduz o custo médio em relação aos demais serviços, mas também torna deficitárias várias serventias — sobretudo em distritos isolados, que dependem de subsídios para se manter.

Em 2024, o Brasil contou com 11.989 serventias com arrecadação positiva, totalizando R\$ 32,3 bilhões de receita. Deste montante, R\$ 13,1 bilhões foram destinados ao custeio das unidades e R\$ 10,2 bilhões a repasses obrigatórios ao Poder Público, resultando em um saldo líquido nacional de R\$ 9,1 bilhões. A arrecadação média por cartório foi de R\$ 2,7 milhões ao ano, com lucro médio de R\$ 758,6 mil por unidade. Apenas 2.991 serventias, ou 24,9% do total, superaram essa média de arrecadação. Foram praticados 506,7 milhões de atos em 2024, com uma média de 42,3 mil por serventia. O valor médio cobrado por ato foi de R\$ 110,07, gerando uma lucratividade líquida de R\$ 32,75 por ato praticado.

Serventias Extrajudiciais (Quantidade) = 11.989

Medida	Arrecadação (a)	Custeio (b)	Repasse (c)	"LUCRO" (a - b - c)	Atos	"Arrec. por Ato"	"Repasse por Ato"	"Lucro por Ato"
TOTAL 2024 (R\$)	32.326.533.137,73	13.074.411.055,25	10.156.904.290,93	9.095.217.791,55	506.712.897	n.a	n.a	n.a
Média (R\$)	2.696.349,42	1.090.533,91	847.185,28	758.630,23	42.265	110,07	29,81	32,75
Acima Média (Qte)	2.654	2.353	2.423	2.991	2.709	2.977	3.039	3.939
Acima Média (em %)	22,1	19,6	20,2	24,9	22,6	24,8	25,3	32,9
Máximo (R\$)	168.404.955,72	937.016.361,91	107.810.377,21	95.777.165,66	15.007.335	35.117,3	8.022,3	17.179,5
Mínimo (R\$)	55,54 -	100.573,21	- -	901.926.604,32	-	0,02	- -	39.920,82

Fonte: CNJ. Elaboração Gabinete Deputado Pedro Paulo.

Notas: Soma dos dois semestres de 2024. Apenas serventias com arrecadação positiva

As maiores arrecadações entre os cartórios do país concentram-se em São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Goiás e Paraná, enquanto as menores são registradas no Amapá, Roraima, Acre, Alagoas, Sergipe e Piauí. Quando se observa a arrecadação por ato praticado, destacam-se Paraná, Maranhão, Paraíba, Bahia, Mato Grosso e Pernambuco entre os estados com maior valor médio, ao passo que Piauí, Rio Grande do Sul, Acre, Minas Gerais, Roraima e Distrito Federal apresentam as menores médias de arrecadação por ato.

Estado	Arrecadação	Arrecadação por Ato
AC	64.630.379,81	66,14
AL	155.326.845,95	97,21

AM	322.778.822,13	102,31
AP	34.947.450,72	122,24
BA	817.663.506,29	161,46
CE	626.126.120,20	79,61
DF	522.716.181,82	71,78
ES	703.640.046,36	78,65
GO	1.849.113.536,83	98,93
MA	591.615.745,92	211,68
MG	4.708.169.347,46	67,87
MS	533.340.969,01	101,82
MT	1.002.324.098,26	143,34
PA	598.657.423,17	85,04
PB	417.979.442,54	192,48
PE	661.609.420,57	134,52
PI	211.437.725,32	29,74
PR	1.484.888.058,28	212,57
RJ	2.351.483.869,81	123,45
RN	230.198.343,60	77,22
RO	280.428.648,11	86,14

RR	37.685.033,67	70,59
RS	1.954.028.126,92	44,61
SC	1.629.941.619,09	86,65
SE	178.359.355,71	112,83
SP	9.989.160.464,24	121,81
TO	368.282.555,94	90,65

Fonte: CNJ. Elaboração Gabinete Deputado Pedro Paulo.

Em 2024, havia 655 serventias dedicadas exclusivamente ao Registro de Imóveis, representando 5,5% do total nacional, sem incluir aquelas com atividades mistas. Esses cartórios arrecadaram R\$ 7,9 bilhões, o que correspondeu a 24,3% da arrecadação total do setor. Desse montante, R\$ 3,3 bilhões foram destinados ao custeio das unidades e R\$ 2,5 bilhões a repasses obrigatórios ao Poder Público, resultando em um lucro líquido de R\$ 2,1 bilhões ao ano.

A arrecadação média anual por unidade foi de R\$ 12 milhões, com lucro médio de R\$ 3,1 milhões por cartório. Entre essas serventias, 246 ultrapassaram a média de arrecadação, o que equivale a 37,6% do total. No mesmo período, foram praticados 39,2 milhões de atos, resultando em uma média de 59,8 mil atos por serventia. O valor médio cobrado por ato foi de R\$ 242,29, com uma lucratividade de R\$ 54,11 por ato, após deduzidos o custeio e os repasses.

Registros de Imóveis (Quantidade) = 655

Medida	Arrecadação (a)	Custeio (b)	Repasso (c)	"LUCRO" (a - b - c)	Atos	"Arrec. por Ato"	"Repasso por Ato"	"Lucro por Ato"
TOTAL 2024 (R\$)	7.865.535.671,60	3.315.104.889,61	2.488.374.747,48	2.062.056.034,51	39.175.772	n.a	n.a	n.a
Média (R\$)	12.008.451,41	5.061.228,84	3.799.045,42	3.148.177,15	59.810	242,29	66,83	54,11
Acima Média (Qte)	179	127	164	246	196	236	221	431
Acima Média (em %)	27,3	19,4	25,0	37,6	29,9	36,0	33,7	65,8
Máximo (R\$)	168.404.955,72	937.016.361,91	65.565.274,06	95.777.165,66	707.165	1.701,2	559,4	850,3
Mínimo (R\$)	10.444,92	-	-	901.926.604,32	274,0	13,59	-	28.279,77

Fonte: CNJ. Elaboração Gabinete Deputado Pedro Paulo.

Notas: Soma dos dois semestres de 2024. Apenas serventias com arrecadação positiva.

b. Menções na Mídia do Assunto

[Com salário mais alto do país, donos de cartórios recebem até R\\$ 530 mil - UOL](#)

[Arrecadação com cartórios dispara e atinge R\\$ 3,5 bilhões em 2024 - Valor](#)

[Donos de cartórios em Criciúma se tornam milionários e investem em luxo - R7](#)

c. Principais Causas Encontradas

- **Desigualdade na distribuição da arrecadação entre serventias:** Os dados revelam forte concentração de receita em determinados estados e tipos de serventia, com cartórios de Registro de Imóveis representando apenas 5,5% do total, mas concentrando 24,3% da arrecadação nacional. Essa disparidade evidencia que o modelo atual não garante equilíbrio entre unidades de diferentes portes e localidades, o que aprofunda desigualdades regionais e gera distorções no acesso e no custo dos serviços.
- **Estrutura normativa fragmentada e ausência de padronização:** Cada estado possui legislação própria de emolumentos, repasses e taxas de fiscalização, resultando em sistemas despadronizados e valores discrepantes para serviços semelhantes. Isso cria insegurança jurídica, onera de forma desigual a população e o setor produtivo e dificulta o controle de custos reais, já que o valor cobrado muitas vezes não reflete o efetivo custo do serviço.
- **Elevado custo estrutural e modelo de repasses obrigatórios:** Parte significativa da arrecadação é comprometida com custeio das unidades e repasses ao Poder Público (no caso do Registro Civil, 73% da receita foi absorvida por essas duas rubricas em 2024). Esse modelo pressiona a margem de lucratividade dos atos, ao mesmo tempo em que mantém incentivos assimétricos: serventias em áreas de alta demanda acumulam ganhos expressivos, enquanto unidades deficitárias — especialmente em distritos isolados — enfrentam dificuldades de sustentabilidade.

d. Propostas

Situação Atual	Mudanças Propostas
O delegatário administra a serventia por meio do seu CPF e responde pelos danos causados, inclusive de seus funcionários, se houver dolo ou culpa. Antes da Lei nº 13.286/2016, a responsabilidade	Sociedade de Propósito Específico: Os delegatários deverão administrar as serventias por meio de CNPJ próprio, com personalidade jurídica própria e responsabilização do titular pelos

do titular era objetiva, o que não é mais o entendimento prevalente. O CNPJ do cartório existe apenas para fins fiscais e não significa que o cartório possua de fato personalidade jurídica.	danos causados, inclusive de seus funcionários.
Todas as informações e dados obtidos e administrados por meio das atividades notarias e registrais são coletadas, mantidas, administradas e compartilhadas apenas pelos respectivos titulares e associações de classe.	Informações Públicas Obrigatórias: Essas serventias serão obrigadas a compartilhar todas essas informações e dados com o Poder Público com o intuito de subsidiar a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.
Cada Estado (DF inclusive) possui sua própria tabela de emolumentos, definida pelo respectivo Tribunal de Justiça.	Padronização dos emolumentos: Lei nacional, de iniciativa do STF, fixará para todo o território nacional esses emolumentos, assegurando proporcionalidade aos custos dos serviços, a isonomia entre os usuários e a transparência ativa de todos os valores arrecadados.
Cada Estado (DF inclusive) fixa, por meio do respectivo Tribunal de Justiça, sua própria taxa de fiscalização, incidente em percentual sobre a atividade das serventias extrajudiciais.	Padronização da taxa de fiscalização: Lei Nacional, de iniciativa do STF, fixará para todo o território nacional essa taxa de fiscalização.
A retribuição aos titulares notariais e de registros é obtida mediante a dedução das respectivas despesas de custeio da unidade e dos valores repassados a entidades públicas, sem limite.	Aplicação do teto aos novos titulares de cartórios: Incidência de teto para a retribuição líquida anual percebida pelos novos delegatários (13 vezes o teto do STF), aplicável apenas aos novos delegatários, ou seja, aqueles que assumirem após a vigência dessas alterações constitucionais. O excedente de emolumentos, caso exista, será direcionado primeiramente para manter fundos

	de gratuidades e equalização, e posteriormente para a conta única do respectivo ente
Os delegatários continuam na função até sua morte.	Cessação da Atividade (novos delegatários): O exercício da atividade notarial e de registro cessará, compulsoriamente, quando o delegatário atingir 75 anos, sendo aplicável apenas aos novos titulares, que assumirem após a vigência dessas alterações constitucionais.

e. Exemplo Comparativo

Como está ocorrendo sem a Reforma	Como vai ser após a Reforma
Miguel possui um cartório há mais de 30 anos em um município do estado A de grande população. Assim, a receita que recebe é bastante significativa, pois recentemente o estado estabeleceu por lei que as taxas dos principais serviços do seu cartório fossem elevadas em 50%. Com um crescimento tão significativo de receita, Miguel consegue auferir mais de R\$ 1 milhão por mês. Mesmo deduzindo as taxas que ele deve repassar ao Poder Público e os custos de administração, seus ganhos pessoais médios são ainda acima dos R\$ 200 mil mensais. Mesmo com 80 anos, Miguel avalia que é melhor continuar exercendo a atividade, pois percebe que os ganhos continuarão a ser expressivos.	Os cartórios de Miguel e Gustavo passarão a cobrar a mesma taxa, a ser estabelecida em lei nacional. Os excedentes que Miguel auferiu não ficarão submetidos ao teto, pois já havia se tornado delegatário antes da vigência das mudanças constitucionais. Além disso, Miguel também não será obrigado a se aposentar, mesmo já tendo superado os 75 anos, pelo motivo anterior. Márcia conseguirá obter todas as informações de ambos os cartórios em site do Poder Público.

Enquanto isso, Gustavo, também proprietário de um cartório, mas em município do estado B, a despeito de oferecer os mesmos serviços, não consegue auferir uma receita suficiente para custear as despesas do local. Devido a isso, é dependente do repasse de fundos de gratuidades e equalização geridos pelas associações de cartórios.

Márcia, que utilizou os serviços idênticos em ambas cidades ficou curiosa com essa diferença de valores. Ao procurar por mais informações nos Portais de Transparência ou no site dos cartórios, não encontrou o que procurava.

f. Mudança Legislativa Proposta:

PEC – Reforma Administrativa

“Art. 236.

§ 1º Lei nacional regulará as atividades dos serviços notariais e de registro, incluindo:

I - a obrigatoriedade de constituição de sociedade de propósito específico pelos notários e oficiais de registro, observada a responsabilidade pessoal do delegatário;

II - a responsabilidade civil, administrativa e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos;

III - a obrigatoriedade de compartilhamento com o Poder Público das informações e dados necessários para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas; e

IV - a forma de fiscalização de atos notariais e de registro pelo Poder Judiciário, sob supervisão do Conselho Nacional de Justiça.

§ 2º Lei nacional estabelecerá:

I – o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, asseguradas a proporcionalidade aos custos dos serviços, a isonomia entre os usuários e a transparência ativa dos valores arrecadados;

II - o valor da taxa de fiscalização pelo Poder Judiciário;

II - os mecanismos para compensação de gratuidades legais e equalização entre serventias deficitárias e superavitárias; e

IV - a destinação de eventuais saldos remanescentes de emolumentos.

.....

§ 4º A retribuição líquida anual percebida pelos delegatários de serviços notariais e de registro, após a dedução das despesas necessárias à operação do serviço, nos termos definidos pelo Conselho Nacional de Justiça, não poderá exceder a treze vezes o valor do limite remuneratório definido no inciso XI do art. 37 desta Constituição.

§ 5º O exercício da atividade notarial e de registro cessará, compulsoriamente, quando o delegatário atingir setenta e cinco anos, observados os procedimentos e prazos fixados pelo Conselho

Nacional de Justiça para a vacância e a continuidade do serviço.”
(NR)

PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados

Não trata do assunto.

PL – Marco Legal da Administração Pública

Não trata do assunto.



LEGISLAÇÃO COMPLETA

Os quatro eixos da Reforma Administrativa, apresentados até aqui, somaram mais de setenta propostas. As medidas foram distribuídas ao longo de três textos legislativos: uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), um Projeto de Lei Complementar (PLP) e um Projeto de Lei Ordinária (PL). A intenção de estruturar o conjunto de leis desta maneira foi garantir a aplicabilidade por meio da rigidez constitucional, permitindo o cascadeamento para Estados e Municípios.

A PEC propõe a governança e gestão com foco em resultados, a transformação digital como direito constitucional, a profissionalização e modernização da gestão de pessoas e o fim de privilégios e mais transparência no serviço público.

O PLP, denominado Lei de Responsabilidade por Resultados, detalha e viabiliza a implementação dos princípios constitucionais propostos, promovendo um novo ciclo na gestão pública brasileira, com foco em eficiência, responsabilidade fiscal e valorização do servidor comprometido.

E o PL, chamado de Marco Legal da Administração Federal, regulamenta o ciclo completo da gestão de pessoas no serviço público, estruturando políticas que permitam melhor planejamento da força de trabalho, racionalização dos concursos públicos, modernização das carreiras, institucionalização do estágio probatório e regras claras para cargos de liderança e contratações temporárias.

A seguir, você confere os textos legislativos na íntegra.

Proposta de Emenda à Constituição

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2025

(Do Sr. Pedro Paulo e outros)

Altera normas sobre a Administração Pública brasileira para aperfeiçoar a governança e a gestão pública, promover a transformação digital, impulsionar a profissionalização e extinguir privilégios no serviço público.

As **Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 5º.....

.....XXX

IV -

b) a obtenção, inclusive por meios digitais, de certidões emitidas por repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

c) a primeira via da carteira de identidade nacional, a ser expedida em formato físico e digital, para possibilitar a identificação única dos cidadãos e o acesso aos serviços públicos digitais;

.....

LXXX - é assegurado, nos termos da lei, o direito à inclusão digital.

.....” (NR)

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a inclusão digital, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

.....” (NR)

“Art.14.

.....

III - iniciativa popular, inclusive por meio de identificação digital.

.....

§ 14. As consultas populares, distintas do plebiscito e do referendo, deverão ser realizadas por meios digitais, resguardada, quando indispensável, a participação presencial, na forma da lei.” (NR)

“Art. 21.....

.....

XXVII - planejar, implementar e manter a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Política Nacional de Dados para o Setor Público, aplicáveis a qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (NR)

“Art. 22.

.....

XXXI - normas gerais sobre parcerias com instituições sem fins lucrativos;

XXXII - normas gerais sobre o ciclo laboral da gestão de pessoas nas administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive quanto ao planejamento e reorganização da força de trabalho, à estruturação de carreiras, aos concursos públicos e processos seletivos, aos cargos em comissão e às funções de

confiança, ao estágio probatório, ao regime e procedimentos disciplinares, ao conflito de interesses, ao desenvolvimento e aproveitamento de pessoal, às políticas de remuneração e de benefícios, à avaliação de desempenho e reconhecimento por resultados;

XXXIII - normas gerais sobre organização administrativa, governança pública, planejamento estratégico, acordos de resultados institucionais, prestação de serviços públicos e formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, processo administrativo, inclusive o de natureza sancionatória, e controle interno para as administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

XXXIV - normas gerais sobre governo digital, inovação, prestação digital de serviços públicos, transparência e dados abertos, controle e participação social, segurança cibernética e interoperabilidade de sistemas das administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

XXXV - normas gerais sobre atividades desempenhadas pelos órgãos de controle e processos perante os Tribunais de Contas.

.....” (NR)

“Art. 23.

.....

XIII - promover a inclusão digital e o acesso dos cidadãos aos serviços públicos digitais.

.....” (NR)

“Art. 27.

.....

§ 2º-A As despesas dos Deputados Estaduais relativas ao custeio individual do exercício da atividade parlamentar e às remunerações e demais gastos com cargos em comissão dos gabinetes parlamentares:

I - não poderão exceder, em conjunto, a setenta e cinco por cento do limite global mensal individual vigente na Câmara dos Deputados para despesas equivalentes, vedada a exclusão de quaisquer **rubricas ou vantagens** do cômputo desse limite;

II - deverão ser divulgadas em transparência ativa e dados abertos, individualizadas por parlamentar, no portal da transparência da respectiva Assembleia Legislativa.

..... § 4º
A lei disporá sobre a iniciativa popular, inclusive por meio de identificação digital, no processo legislativo estadual.” (NR)

“Art. 28.

.....
§ 1º-A No prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias após a posse, o Governador deverá divulgar planejamento estratégico para resultados, com objetivos e metas para todo o mandato, o qual ficará disponível no portal da transparência do ente federativo e deverá orientar os acordos de resultados de que trata o art. 38-A desta Constituição, especificamente as metas e objetivos de cada ciclo anual.

.....” (NR)

“Art. 28-A O montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias dos Estados, no âmbito do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas, do Poder Judiciário, da Defensoria Pública e do Ministério Público Estaduais, incluídas as remunerações dos membros dos Poderes e Órgãos autônomos e os demais gastos com pessoal ativo e inativo e com pensionistas, individualizadas por Poder

e Órgão autônomo, a partir de 2027, não poderá ultrapassar o total desse montante do ano anterior acrescido:

I - no caso de a variação da receita primária ajustada estadual ficar abaixo da inflação para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, da variação da inflação, também para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária;

II - no caso de a variação da receita primária ajustada estadual ficar acima da inflação para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, da variação da inflação, e de uma parcela adicional referente a 50% (cinquenta por cento) da variação da receita primária ajustada estadual acima da inflação, no ano posterior de apuração de déficit primário no Estado, e a 70% (setenta por cento) da variação da receita primária ajustada estadual acima da inflação, nos outros casos, ambas para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, sendo a parcela adicional limitada a 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano).

Parágrafo Único. Para a inflação indicada nos incisos I e II deste artigo, considera-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou de outro índice que vier a substituí-lo.”

“Art. 29.....
.....

II-A - no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias após a posse, o Prefeito deverá divulgar planejamento estratégico para resultados, com objetivos e metas para todo o mandato, o qual ficará disponível no portal da transparência do ente federativo e deverá orientar os acordos de resultados de que trata o art. 38-A desta Constituição, especificamente as metas e objetivos de cada ciclo anual.

.....

III-A - excetuadas as capitais, nos Municípios em que, na média dos 4 (quatro) exercícios financeiros imediatamente anteriores ao segundo ano do mandato de cada Prefeito, caso as despesas para custeio de sua administração superarem a respectiva receita corrente líquida, deduzidas as transferências obrigatórias e voluntárias, observar-se-ão, para a organização administrativa do Poder Executivo municipal no mandato do próximo Prefeito, os seguintes limites máximos:

- a) 5 (cinco) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios de até 10.000 (dez mil) habitantes;
- b) 6 (seis) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios de 10.001 (dez mil e um) a 50.000 (cinquenta mil) habitantes;
- c) 7 (sete) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios de 50.001 (cinquenta mil e um) a 100.000 (cem mil) habitantes;
- d) 8 (oito) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios de 100.001 (cem mil e um) a 300.000 (trezentos mil) habitantes;
- e) 9 (nove) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios de 300.001 (trezentos mil e um) a 500.000 (quinhentos mil) habitantes;
- f) 10 (dez) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes.

.....

V - os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o disposto nos arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, desta Constituição e, nos casos dos Municípios alcançados pelo inciso III-A do caput deste artigo, os seguintes limites máximos:

- a) nos Municípios de até 10.000 (dez mil) habitantes, 30% (trinta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado;

b) nos Municípios de 10.001 (dez mil e um) a 50.000 (cinquenta mil) habitantes, 40% (quarenta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado;

c) nos Municípios de 50.001 (cinquenta mil e um) a 100.000 (cem mil) habitantes, 50% (cinquenta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado;

d) nos Municípios de 100.001 (cem mil e um) a 300.000 (trezentos mil) habitantes, 60% (sessenta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado;

e) nos Municípios de 300.001 (trezentos mil e um) a 500.000 (quinhentos mil) habitantes, 70% (setenta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado;

f) nos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, 80% (oitenta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado.

.....
VI-A - as despesas dos Vereadores relacionadas ao custeio individual do exercício da atividade parlamentar e às remunerações e outros gastos com cargos em comissão dos gabinetes parlamentares:

I - não poderão exceder, em conjunto, o limite global mensal individual vigente na respectiva Assembleia Legislativa para despesas equivalentes, observada a mesma proporção estabelecida no inciso VI deste artigo para o cálculo dos subsídios dos Vereadores, vedada a exclusão de quaisquer **rubricas ou vantagens** do cômputo desse limite;

II - deverão ser divulgadas em transparência ativa e dados abertos, individualizadas por parlamentar, no portal da transparência da respectiva Câmara de Vereadores.

.....

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação, inclusive por meio de identificação digital, de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

.....

Parágrafo Único. O Tribunal de Contas da União definirá as despesas referidas no inciso III-A do *caput* deste artigo, efetuará o cálculo de que trata o mesmo dispositivo e informará os Municípios sujeitos aos limites nele estabelecidos e às alíneas “a” a “f” do inciso V do *caput* deste artigo.” (NR)

“Art. 29-A O montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias dos Municípios, no âmbito do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas, incluídas as remunerações dos Vereadores e os demais gastos com pessoal ativo e inativo e com pensionistas, individualizadas por Poder e Órgão autônomo, a partir de 2027, não poderá ultrapassar o total desse montante do ano anterior acrescido:

I - no caso de a variação da receita primária ajustada municipal ficar abaixo da inflação para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, da variação da inflação, também para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária;

II - no caso de a variação da receita primária ajustada municipal ficar acima da inflação para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, da variação da inflação, e de uma parcela adicional referente a 50% (cinquenta por cento) da variação da receita primária ajustada municipal acima da inflação, no ano posterior de apuração de déficit primário no Município, e a 70% (setenta por cento) da variação da receita primária ajustada municipal acima da inflação, nos outros casos, ambas para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a

que se refere a lei orçamentária, sendo a parcela adicional limitada a 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano).

Parágrafo Único. Para a inflação indicada nos incisos I e II deste artigo, considera-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou de outro índice que vier a substituí-lo.”

.....” (NR)

“Art. 30.

.....

Parágrafo único. Os Municípios, na execução de suas competências e na implementação de políticas públicas, deverão, preferencialmente, instituir consórcios públicos ou celebrar convênios de cooperação, nos termos do art. 241 desta Constituição e da legislação aplicável, com vistas à eficiência, à economicidade, à integração de ações e à ampliação da qualidade e do alcance dos serviços prestados à população.” (NR)

“Art. 32-A O montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias do Distrito Federal, no âmbito do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, incluídas as remunerações dos membros dos Poderes e Órgãos autônomos e os demais gastos com pessoal ativo e inativo e com pensionistas, individualizadas por Poder e Órgão autônomo, a partir de 2027, não poderá ultrapassar o total desse montante do ano anterior acrescido:

I - no caso de a variação da receita primária ajustada distrital ficar abaixo da inflação para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, da variação da inflação, também para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária;

II - no caso de a variação da receita primária ajustada distrital ficar acima da inflação para o período de doze meses encerrado em junho

do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, da variação da inflação, e de uma parcela adicional referente a 50% (cinquenta por cento) da variação da receita primária ajustada distrital acima da inflação, no ano posterior de apuração de déficit primário no Distrito Federal, e a 70% (setenta por cento) da variação da receita primária ajustada distrital acima da inflação, nos outros casos, ambas para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, sendo a parcela adicional limitada a 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano).

Parágrafo Único. Para a inflação indicada nos incisos I e II deste artigo, considera-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou de outro índice que vier a substituí-lo.”

“Art. 37. As administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerão aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da transparência, da eficiência, da digitalização, da motivação e da consensualidade e, também, às seguintes regras:

.....

II - a investidura em cargo efetivo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, que, em conformidade com o perfil profissional desejável, avaliará conhecimentos e habilidades estritamente necessários para o desempenho das respectivas atribuições, na forma prevista em lei nacional;

II-A - o concurso público para investidura em cargo efetivo ou emprego público deverá ser precedido de dimensionamento do quadro de pessoal, priorizar carreiras transversais e estar acompanhado de justificativas que comprovem a necessidade das

contratações para o alcance dos objetivos e metas do órgão ou entidade pública previstos no planejamento estratégico para resultados e no acordo de resultados;

II-B - é admitida a realização de concurso público para investidura a termo em cargo efetivo, por prazo não inferior a 10 (dez) anos, observado o disposto em lei nacional e as seguintes regras:

a) durante o prazo determinado de investidura, ao ocupante do cargo efetivo serão aplicadas todas as normas do respectivo regime jurídico, inclusive no que diz respeito aos direitos, vantagens, regime e processo disciplinares, regime previdenciário, inclusive de previdência complementar, estabilidade e estágio probatório;

b) a investidura a termo em cargo efetivo deverá ser fundamentada em justificativa que demonstre concretamente a transitoriedade da necessidade a ser atendida, podendo contemplar todas as áreas de atuação do órgão ou entidade;

c) a quantidade de servidores investidos na modalidade de que trata este inciso não poderá ultrapassar 5% (cinco por cento) dos servidores em atividade no cargo ou carreira;

II-C - os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aderir a concurso público realizado de forma centralizada pela União, com aproveitamento de pontuações ou de cadastros de aprovados, na forma da lei;

II-D - quando necessária a admissão de profissionais com maior especialização e experiência profissional, o concurso público poderá ser destinado à investidura em nível de carreira diverso do inicial, desde que a modalidade de provimento de cargos não ultrapasse 5% (cinco por cento) da força de trabalho dimensionada do órgão ou entidade pública.

.....

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

V-A - os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, devendo ser preferencialmente selecionados por meio de processo seletivo, observadas as seguintes regras:

a) do total de cargos providos do ente federativo, no máximo 5% (cinco por cento) poderão ser cargos em comissão, admitida a majoração desse percentual, nos Municípios de até 10.000 (dez mil) habitantes, para até 10% (dez por cento) em situações devidamente justificadas;

b) do total de cargos em comissão, no mínimo 50% (cinquenta por cento) deles serão ocupados por servidores efetivos;

V-B - excepcionado o primeiro escalão, do total de cargos em comissão e funções de confiança do ente federativo, no máximo 5% (cinco por cento) serão considerados estratégicos de acordo com critérios estabelecidos em lei nacional, observadas as seguintes regras:

a) ao menos 60% (sessenta por cento) dos cargos em comissão estratégicos serão ocupados por servidores efetivos;

b) os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança estratégicos serão submetidos à avaliação periódica de desempenho diferenciada, obrigatoriamente vinculada aos objetivos e metas estabelecidos no acordo de resultados de que trata o art. 38-A desta Constituição, inclusive para fins de pagamento do bônus de resultado de que trata o inciso XI-A deste artigo;

V-C - lei estabelecerá percentuais mínimos para a ocupação de cargos em comissão, funções de confiança e vagas em conselhos de empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo

poder público por pessoas com deficiência, por mulheres e por pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas.

.....

XI-A - desde que não excedidos 90% (noventa por cento) dos limites de despesa de pessoal de que trata o art. 169 desta Constituição, lei poderá instituir bônus de resultado para os agentes públicos em atividade, excetuados os detentores de mandato eletivo, observadas as seguintes regras:

- a) existência de acordo de resultados pactuado anualmente no âmbito do órgão ou entidade pública, com objetivos e metas institucionais avaliadas em ciclos anuais, sempre vinculadas à melhoria da qualidade dos serviços públicos;
 - b) existência de avaliação periódica de desempenho de pessoal no âmbito do órgão ou entidade pública, com objetivos e metas individuais alinhadas ao acordo de resultados e avaliadas em ciclos anuais;
 - c) pagamento destinado apenas aos agentes públicos que tenham permanecido em efetivo exercício de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano aquisitivo, ressalvado o afastamento em razão de férias por no máximo 30 (trinta) dias.
 - d) não incidência dos limites remuneratórios definidos no inciso XI deste artigo e obediência ao limite individual anual de até duas remunerações mensais para o agente público, podendo alcançar o limite individual anual de até quatro remunerações para os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança estratégicos;
 - e) pagamento anual realizado em parcela única, limitada, no total, ao valor despendido pelo órgão ou entidade pública, no ano anterior, com o pagamento de gratificações natalinas, décimo terceiro ou verbas de natureza equivalente, aos seus respectivos agentes públicos em atividade.
-

XXIII - aos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos das administrações públicas direta e indireta, aos membros de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos detentores de mandato eletivo e aos demais agentes políticos são vedados:

- a) férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano, ressalvados, nos termos da lei, os ocupantes de função de magistério e os profissionais de saúde cuja exposição a fatores de risco justifique períodos superiores de férias;
- b) adicional de férias superior a 1/3 (um terço) da remuneração do período de férias e parcelamento de férias em mais de três períodos;
- c) acumulação de férias por mais de dois períodos, sendo obrigatória a fruição das férias até o último dia do segundo período aquisitivo não usufruído;
- d) adicionais exclusivamente referentes a tempo de serviço, independentemente da denominação adotada;
- e) aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos, inclusive por meio de lei;
- f) licença-prêmio, licença-assiduidade ou qualquer outra vantagem remuneratória decorrente apenas de tempo de serviço, independentemente da denominação adotada, ressalvada, nos termos da lei, licença para fins de capacitação;
- g) progressão ou promoção exclusivamente por tempo de serviço;
- h) concessão de folgas, qualquer tipo de licença ou outras vantagens ou verbas não previstas em lei nacional com a finalidade de compensar acumulação de funções administrativas e processuais extraordinárias, exercício de função relevante singular, acumulação de acervo processual, procedimental ou administrativo e qualquer outro trabalho excedente, resguardada a possibilidade de adoção de regime de banco de horas para as funções em que haja efetivo controle quantitativo de jornada;

i) concessão de adicionais de periculosidade e de insalubridade por categorização abstrata de carreiras ou grupos funcionais, devendo a sua concessão estar necessariamente condicionada à comprovação pericial documentada da habitualidade e permanência da exposição a agentes de risco;

j) conversão em pecúnia de férias, folgas, licenças ou qualquer outro tipo de afastamento não usufruídos;

k) instituição de verbas remuneratórias ou indenizatórias por meio de qualquer tipo de norma não sujeita à deliberação do Poder Legislativo, observado o disposto nos §§ 11º e 11-A deste artigo;

l) extensão de qualquer direito, benefício ou vantagem específica de uma carreira a outra sob alegação de simetria constitucional e paridade entre carreiras;

m) instituição ou extensão de qualquer verba remuneratória baseada em desempenho ou parcela indenizatória para aposentados e pensionistas;

XXIV - ressalvados os casos de gozo de licenças consideradas por lei como efetivo exercício para todos os fins, os agentes públicos afastados ou licenciados não farão jus à percepção de remuneração de cargo em comissão e de função de confiança e ao recebimento de bônus de resultado, de parcelas indenizatórias ou de qualquer parcela que não se revista de caráter permanente.

XXV - é dever de todo agente público, em especial dos ocupantes de cargos em comissão e de funções de confiança, zelar pela manutenção de um ambiente de trabalho saudável, íntegro e livre de assédios e discriminações de qualquer natureza.

XXVI - as despesas e renúncias de receitas da administração pública deverão ser divulgadas, de forma individualizada e discriminada, em formato aberto, padronizado e legível por máquina, no portal da transparência do ente federativo, com dados atualizados que

possibilitem a avaliação de resultados e o controle social, observadas as seguintes exigências:

- a) nas parcerias celebradas com pessoas jurídicas, a discriminação das pessoas dedicadas à execução do seu objeto e das respectivas remunerações;
- b) nos contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a discriminação das pessoas dedicadas à execução do seu objeto e das respectivas remunerações;
- c) para a divulgação de remunerações de que trata o § 6º do art. 39 desta Constituição, deverão ser observados critérios nacionais de padronização, definidos pelo Poder Executivo federal.

.....

§ 3º Lei nacional disciplinará as formas de participação, inclusive por meios digitais, do usuário nas administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, regulando especialmente:

.....

§ 5º-A O agente público somente responderá pessoalmente por suas ações ou omissões nos casos de dolo ou de erro grosseiro, compreendido como a conduta manifestamente inescusável que não seria praticada por agente diligente em situação semelhante, considerados, para sua verificação, os seguintes elementos:

- I - a diligência observada e a coerência e motivação do processo decisório;
- II - a conformidade da conduta com as atribuições e deveres inerentes à função exercida;
- III - o nível de incerteza fática ou jurídica existente sobre a matéria objeto da atuação; e

IV - a compatibilidade entre a conduta e os elementos disponíveis e efetivamente considerados ao longo do processo decisório, em atenção ao interesse público e às circunstâncias da decisão.

.....

§ 7º Lei nacional disporá sobre as proibições aplicáveis aos agentes públicos das administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tenham acesso a informações privilegiadas, vedando, inclusive por período não inferior a seis meses após a extinção de relação jurídica estatutária ou contratual com o poder público, o exercício de atividade privada que configure conflito de interesses.

.....

§ 9º Com exceção das companhias abertas não dependentes e das instituições financeiras estatais federais, o disposto no inciso XI do caput deste artigo aplica-se aos empregados públicos das empresas públicas e das sociedades de economia mista, e das suas subsidiárias, não se aplicando aos membros estatutários das estatais não dependentes, inclusive na hipótese de serem empregados públicos.

.....

§ 11-A. Com exceção dos auxílios relacionados à alimentação, saúde e transporte, destinados a custear despesas necessárias ao exercício das atribuições, as parcelas de caráter indenizatório previstas na lei nacional de que trata o § 11 deste artigo deverão atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - possuam natureza reparatória, sendo destinadas à compensação de despesas efetivamente suportadas pelos agentes públicos como condição necessária ao exercício das atribuições;

II - possuam natureza episódica, eventual e transitória, vedados:

- a) o pagamento rotineiro e permanente; e
- b) a concessão indistinta à totalidade, à maioria ou à parcela relevante dos integrantes de categorias ou carreiras.

§ 11-B Para os agentes públicos cuja remuneração ou subsídio seja igual ou superior a 90% (noventa por cento) do limite remuneratório de que trata o inciso XI do caput deste artigo, os auxílios relacionados à alimentação, saúde e transporte não poderão ultrapassar, no total recebido mensalmente, o valor equivalente a 10% (dez por cento) da respectiva remuneração ou subsídio.

§ 11-C. As administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderão apresentar, em cada exercício, a título de pagamento de verbas de caráter indenizatório, dotação orçamentária superior àquela do exercício anterior, acrescida da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

§ 11-D. O reconhecimento e o pagamento retroativo de verbas a agente público somente poderão ocorrer por decisão judicial transitada em julgado, proferida em ação de natureza coletiva ou em ação individual baseada em precedente qualificado dos Tribunais Superiores, respeitados o regime de precatórios do art. 100 desta Constituição e o prazo prescricional previsto em lei para as demandas ajuizadas em face da Fazenda Pública.

.....

§ 17. Com exceção das políticas públicas estritamente emergenciais, as exposições de motivos ou as justificações das iniciativas normativas que tenham o objetivo de criar, expandir ou aperfeiçoar política pública deverão estar acompanhadas, pelo menos, de

avaliação prévia simplificada que demonstre a compatibilidade da política com os instrumentos de gestão e governança de que trata o art. 38-A e com as leis orçamentárias de que trata o art. 165, e que contenha indicação dos problemas a serem enfrentados, dos objetivos da ação pública e das metas consistentes com os objetivos, na forma da lei.” (NR)

“SEÇÃO I-A

DOS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA E GESTÃO

Art. 38-A As administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e dos Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão:

I - como desdobramento do planejamento estratégico para resultados de que trata o § 1º do art. 28, o inciso II-A do art. 29 e o § 3º do art. 84 desta Constituição, celebrar, no âmbito de cada órgão ou entidade pública, acordo de resultados anual, com a definição de objetivos e metas institucionais a serem alcançados no exercício;

II - como desdobramento do acordo de resultados, elaborar plano de avaliação periódica de desempenho anual, com a definição de objetivos e metas por equipes e individuais a serem aferidos na forma prevista no art. 39-A desta Constituição.

§ 1º Os instrumentos de governança e gestão de que trata o caput deste artigo serão disciplinados por lei complementar e deverão subsidiar a elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais.

§ 2º O acordo de resultados de que trata o inciso II deste artigo poderá prever a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades públicas, estabelecendo, nesse caso, os controles, obrigações e responsabilidades dos seus dirigentes.

§ 3º A existência e a implementação dos instrumentos de governança e gestão dispostos neste artigo são condição indispensável para a instituição do bônus de resultado de que trata o inciso XI-A do art. 37

desta Constituição e para a progressão funcional dos agentes públicos do órgão ou entidade.”

“SEÇÃO I-B

DO GOVERNO DIGITAL

Art. 38-B. As administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e dos Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão integrar a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital, a serem orientados pelo Plano Nacional de Governo Digital e pelas seguintes diretrizes:

I - transformação digital da administração pública, com a utilização de novas tecnologias para simplificar estruturas e processos de trabalho, otimizar recursos públicos, aperfeiçoar serviços públicos e facilitar a execução e avaliação das políticas públicas;

II - desenvolvimento de infraestrutura pública digital, com a interoperabilidade de dados, sistemas e plataformas, consolidação de solução pública de plataforma digital e de processo administrativo eletrônico e integração dos canais físicos e digitais de prestação de serviços públicos;

III - manutenção de solução estruturante de identificação única e nacional, associada à carteira de identidade nacional, com segurança, ampla disponibilidade e validade para todos os entes federativos;

IV - garantia de que todo ato praticado pela administração pública seja rastreável e disponibilizado em formato digital;

V - implementação de políticas de segurança cibernética e de proteção de dados e de mecanismos de mitigação de riscos e de manutenção da integridade dos dados, sistemas e plataformas;

VI - o uso de dados abertos e a utilização de informações geradas pelas administrações públicas para o aperfeiçoamento das políticas

públicas, utilizando preferencialmente dados agregados e garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais;

VII - ampliação da transparência pública e da participação social, inclusive com a avaliação digital da prestação dos serviços públicos;

VIII - estímulo à inovação no setor público, mediante a criação de ambientes de experimentação controlada e de laboratórios de inovação, destinados ao desenvolvimento, teste e avaliação de novas tecnologias, metodologias e modelos de prestação de serviços, observados os princípios constitucionais da administração pública, a proteção de dados pessoais e os direitos dos usuários de serviços públicos.”

“Art. 39.

§ 1º

.....

IV - previsão de, no mínimo, vinte níveis para o alcance do nível final da carreira, com interstício mínimo de um ano entre cada progressão ou promoção;

V - remuneração ou subsídio inicial de cada carreira não superior a 50% (cinquenta por cento) do valor da remuneração ou subsídio do último nível da mesma carreira, excepcionadas as carreiras cuja remuneração ou subsídio final seja de até 4 (quatro) vezes o salário mínimo.

.....

§ 5º-A A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios implementarão, por meio de lei específica, tabela remuneratória única para os agentes públicos que exercem cargo, emprego ou função pública em todos os Poderes e órgãos autônomos do respectivo ente da Federação, observadas as seguintes diretrizes:

I - a tabela remuneratória única servirá de referência para a remuneração ou subsídio do agente político, do servidor público e de

todo aquele que exercer, ainda que transitoriamente, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública no âmbito do respectivo ente da Federação;

II - os valores fixados na tabela remuneratória única observarão o seguinte:

- a) a tabela conterá número de níveis remuneratórios adequado para atender as diversidades e peculiaridades dos cargos públicos;
- b) o valor do primeiro nível remuneratório da tabela corresponderá ao salário mínimo;
- c) o valor do último nível remuneratório da tabela corresponderá ao valor do limite remuneratório aplicável ao ente da Federação, nos termos do inciso XI do art. 37 desta Constituição;

III - todas as leis que disciplinam cargos ou carreiras de agentes públicos deverão prever em quais níveis remuneratórios da tabela remuneratória única serão enquadrados os níveis da carreira, observado o disposto no § 1º deste artigo;

IV – qualquer reajuste na tabela remuneratória dependerá da edição de lei específica, ressalvado o reajuste do nível inicial para acompanhar a variação do salário mínimo.

§ 6º Todo e qualquer valor percebido por agente público relacionado ao exercício de cargo, emprego ou função pública, independentemente da natureza jurídica da parcela, da denominação adotada, da periodicidade ou do caráter normal ou extraordinário do pagamento, deverá ser divulgada, de forma individualizada e discriminada, em formato aberto, padronizado e legível por máquina, no portal da transparência, vedada qualquer exigência de identificação do cidadão para acesso ou consulta ao sistema;

.....” (NR)

“Art. 39-A. Observado o art. 38-A desta Constituição, as administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão realizar avaliação periódica de desempenho dos agentes públicos, com os seguintes objetivos:

a) aferir a contribuição do agente público para o alcance dos objetivos e metas institucionais, por equipes e individuais;

b) valorizar e reconhecer os agentes públicos que alcancem os objetivos e metas pactuados, inclusive para nomeação para cargos em comissão e designação para funções de confiança, e pagamento do bônus de resultado de que trata o inciso XI-A do caput do art. 37 desta Constituição;

c) orientar a adoção de medidas destinadas a melhorar o desempenho dos agentes públicos, incluindo a realização de ações de capacitação profissional.

Parágrafo único. A avaliação periódica de desempenho deve constituir um procedimento sistemático e contínuo, garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa pelo agente público avaliado, ser baseada em critérios objetivos e transparentes e em decisões fundamentadas de modo específico, inclusive com a ponderação de circunstâncias institucionais e de condições pessoais que possam comprometer o desempenho funcional do servidor, e ter a possibilidade de sua reavaliação por instância revisora colegiada.”

“Art. 41.....

.....
§ 3º Extinto o cargo público, o servidor público estável será aproveitado em outro cargo público, com nível de formação, complexidade de atribuições e patamar remuneratório equivalentes, admitida sua opção pela indenização prevista no § 5º do art. 169 desta Constituição.

.....

§ 5º O estágio probatório consiste em processo administrativo destinado à adaptação e avaliação do servidor aprovado em concurso público, em efetivo exercício, cujo resultado será formalizado por decisão fundamentada que:

I - confirme o vínculo efetivo do servidor, mediante comprovação objetiva de sua aptidão para o desempenho das atribuições do cargo e para a aquisição da estabilidade; ou

II - determine a exoneração do servidor, quando comprovada, de forma objetiva, sua inaptidão para o exercício das atribuições e responsabilidades inerentes ao cargo.

§ 6º Durante o estágio probatório, o desempenho do servidor será avaliado de forma objetiva, com base em critérios, indicadores e metas previamente estabelecidos e amplamente divulgados, sendo obrigatória sua participação, com aproveitamento satisfatório, em programas, projetos ou ações de capacitação destinados ao desenvolvimento de conhecimentos e habilidades necessárias ao exercício das atribuições do cargo.” (NR)

“Art. 61.

.....
§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito, inclusive por identificação digital, por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.” (NR)

“Art. 71.

.....
VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multas e demais medidas proporcionais à gravidade da infração e ao dano causado ao erário, admitida, como alternativa ao exercício unilateral do poder

sancionador, a celebração de instrumentos consensuais, quando se revelarem mais vantajosos ao interesse público;

.....

XII - atuar, de forma colaborativa e consultiva, no acompanhamento e na orientação voltados à efetividade do planejamento estratégico para resultados e do acordo de resultados de que trata o art. 38-A desta Constituição;

XIII - monitorar a efetividade da avaliação periódica de desempenho de que trata o art. 39-A desta Constituição e, quando for o caso, zelar pela regularidade do pagamento de bônus de resultado previsto no inciso XI-A do caput do art. 37 desta Constituição.

XIV - acompanhar e zelar pela efetividade da avaliação de políticas públicas de que tratam os §§ 16 e 17 do art. 37 desta Constituição e pela utilização de seus resultados como parâmetro para elaboração das leis orçamentárias, nos termos do § 16 do art. 165 desta Constituição.

.....

§ 5º O exercício das competências previstas nos incisos XII a XIV deste artigo tem natureza exclusivamente orientativa, consultiva e avaliativa, sem caráter vinculante e sem efeitos sancionatórios, devendo seus resultados serem ampla e periodicamente divulgados no portal da transparência, vedada sua utilização, por si sós, como fundamento para aplicação de sanções ou imposição de restrições de direitos.

§ 6º O Tribunal de Contas da União poderá, mediante decisão de dois terços dos seus membros, aprovar súmula que, a partir de sua publicação no Diário Oficial da União e em sua página eletrônica, terá efeito vinculante em relação aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (NR)

“Art. 74.....

.....

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, inclusive no exercício das competências previstas nos incisos XII a XIV do art. 71 desta Constituição, observado o disposto no § 5º do mesmo artigo.

.....” (NR)

“Art. 84.

VI -

b) extinção de funções ou cargos públicos desnecessários ou obsoletos, assegurado, quando ocupados, o aproveitamento do servidor público estável, nos termos do § 3º do art. 41 desta Constituição;

.....

§ 1º

§ 2º Em relação à competência prevista na alínea “b” do inciso VI deste artigo, quando envolver funções ou cargos públicos ocupados, a extinção deverá estar fundamentada em estudo técnico e ser precedida de avaliação do órgão de controle interno, devendo ser demonstradas a incompatibilidade do cargo com as necessidades atuais da administração pública, a viabilidade de aproveitamento dos servidores públicos estáveis, a compatibilidade da remuneração ou subsídio percebido e a vantajosidade administrativa decorrente.

§ 3º No prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias após a posse, o Presidente da República deverá divulgar planejamento estratégico para resultados, com objetivos e metas para todo o mandato, o qual ficará disponível no portal da transparência do ente federativo e deverá orientar os acordos de resultados de que trata o art. 38-A

desta Constituição, especificamente as metas e objetivos de cada ciclo anual.” (NR)

“Art. 93.

.....

V-A - previsão de critérios para se instituir bônus de resultado aos juízes em exercício, observadas as regras previstas no inciso XI-A do art. 37 desta Constituição.

.....VI-A

- é vedada a concessão de aposentadoria compulsória aos magistrados como sanção pela prática de infração disciplinar, devendo ser aplicada, em caso de faltas graves, a penalidade de perda do cargo ou demissão, ou equivalente, conforme lei disciplinadora da carreira.

.....

IX-A - a decisão judicial que apreciar ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa somente poderá fazê-lo com base em juízo de legalidade, sendo vedada a incursão no mérito administrativo da medida, e deverá indicar expressamente o fundamento da invalidade, que poderá consistir:

- a) na incompatibilidade direta entre a conduta administrativa e a lei ou esta Constituição;
- b) na constatação da ocorrência de abuso de poder;
- c) na incongruência, comprovada de modo específico e concreto, entre os motivos determinantes indicados pela Administração Pública e a realidade verificada;
- d) na afronta aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, exigindo-se a demonstração específica do excesso da medida ou da indevida proteção ao bem jurídico, à luz dos postulados da adequação, da necessidade e da ponderação entre o nível de restrição e de satisfação dos bens jurídicos em colisão;

IX-B - a decisão judicial que estender política pública ou benefício fiscal a pessoa, entidade ou grupo social não contemplados na previsão expressa da respectiva legislação de regência necessariamente considerará o impacto orçamentário da medida.

.....” (NR)

“Art. 95.

I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício;

I-A - os juízes somente perderão o cargo:

a) em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

b) por deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, após processo administrativo disciplinar que assegure ampla defesa e contraditório; ou

c) por deliberação do Conselho Nacional de Justiça, após processo administrativo disciplinar que assegure ampla defesa e contraditório;

.....” (NR)

“103-B.....

.....

§ 3º-A É vedada a indicação para membro do Conselho Nacional de Justiça de pessoa que exerça ou tenha exercido, nos últimos doze meses, quaisquer cargos no âmbito de entidade representativa da magistratura, nos níveis estadual ou federal.

.....§ 4º-

A É vedado ao Conselho instituir qualquer verba remuneratória ou indenizatória ou conceder aumento de remuneração ou de parcela indenizatória, inclusive com efeitos retroativos.

.....” (NR)

Art. 128.

§ 5º.....

I -

a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, condicionada a perda do cargo à sentença judicial transitada em julgado ou, após processo administrativo disciplinar que assegure ampla defesa e contraditório, à deliberação de instância colegiada do respectivo Ministério Público ou do Conselho Nacional do Ministério Público.

.....

II -

.....

g) conceder aposentadoria compulsória como sanção pela prática de infração disciplinar, devendo ser aplicada, em caso de faltas graves, a penalidade de perda do cargo ou demissão, ou equivalente, conforme lei disciplinadora da carreira.

.....

§ 7º A Lei complementar prevista no § 5º deste artigo poderá estabelecer os critérios para instituição do bônus de resultado aos membros, em exercício, do respectivo Ministério Público, observadas as regras previstas no inciso XI-A do art. 37 desta Constituição.” (NR)

“Art.130-A.....

.....

§1º-A É vedada a indicação para membro do Conselho Nacional do Ministério Público de pessoa que exerça ou tenha exercido, nos últimos doze meses, quaisquer cargos no âmbito de entidade representativa do Ministério Público nos níveis estadual ou federal.

.....

§2º-A É vedado ao Conselho instituir qualquer verba remuneratória ou indenizatória ou conceder aumento de remuneração ou de parcela indenizatória, inclusive com efeitos retroativos.

.....” (NR)

“Art. 134.

§ 1º-A A estruturação das carreiras da defensoria pública e a fixação do subsídio inicial observarão o disposto nos incisos IV e V do § 1º e no § 5º-A do art. 39 desta Constituição.

.....” (NR)

“Art. 163.

X – utilização obrigatória, pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, do sistema de custos de que trata o artigo 163-B desta Constituição.

.....” (NR)

“Art. 163-B Os órgãos centrais do Sistema de Contabilidade e do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal manterão, em meio eletrônico de amplo acesso público, sistema de custos de programas, serviços, compras e unidades da Administração Pública, a ser utilizado como referência de preços e como parâmetro de formação de custos.

Parágrafo Único. Integrarão o sistema de que trata o caput deste artigo todos os Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

“Art. 165.

§ 2º-A O Poder Executivo realizará a revisão de gastos públicos de forma contínua e integrada ao processo orçamentário, com o objetivo de promover a realocação de recursos para políticas públicas prioritárias, mais eficazes e eficientes.

§ 2º-B A revisão de gastos públicos utilizará como insumos as avaliações e auditorias de políticas públicas, assegurando

transparência e publicidade às fundamentações que embasarem as medidas adotadas.

§ 2º-C No âmbito da União, as medidas de revisão de gastos públicos deverão constar de anexo específico à Lei de Diretrizes Orçamentárias federal e, quando resultarem em economia, serão objeto de monitoramento e realocação no processo orçamentário.

.....

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos nos §§ 16 e 17 do art. 37 desta Constituição.

.....” (NR)

“Art. 167

.....XIV -
a criação de fundos de qualquer natureza, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.

.....

§ 8º O resgate de recursos de fundos privados em que ente federado tenha integralizado cotas deverá obedecer ao princípio do orçamento bruto, mediante o ingresso no orçamento vigente como receita pública, vedada a transposição entre fundos.” (NR)

“Art. 169

.....

§ 1º

III - se, para o cômputo da despesa de pessoal a que se refere o *caput* deste artigo, for utilizada metodologia unificada definida por órgão federal competente, nos termos de lei nacional.

.....” (NR)

“Art. 169-A. Constituem receitas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - os honorários de sucumbência fixados em ações judiciais em que forem parte os respectivos entes federativos; e

II - os encargos legais incidentes sobre os débitos inscritos em dívida ativa e as receitas provenientes de sua cobrança, administrativa ou judicial.

§ 1º Os honorários de sucumbência referidos no inciso I do caput deste artigo terão destinação prioritária ao custeio das atividades de representação judicial e extrajudicial e de consultoria e assessoramento jurídico dos Poderes e Órgãos autônomos, podendo ser utilizados, nos termos de lei específica, para o pagamento de parcela variável de remuneração aos agentes públicos que desempenham tais atribuições, condicionado o recebimento individual a critérios objetivos de mérito e produtividade e observados os limites remuneratórios definidos no inciso XI do art. 37 desta Constituição, vedada sua utilização para o pagamento de verbas indenizatórias.

§ 2º A gestão dos honorários de sucumbência referidos no inciso I do caput caberá exclusivamente à Administração Pública, sendo vedada a constituição ou manutenção de fundos ou entidades privados para essa finalidade, devendo as receitas e despesas correspondentes ser divulgadas de forma detalhada, no mínimo mensalmente, no portal da transparência, sem prejuízo dos controles externo e interno.”

“Art. 170.

.....

X - soberania digital.

.....” (NR)

“Art. 175.

§ 1º

§ 2º Os prestadores de serviços públicos deverão compartilhar com o Poder Público informações sobre os serviços prestados e dados dos usuários necessários para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.” (NR)

“Art. 214.

I - erradicação do analfabetismo, inclusive o digital.

.....” (NR)

“Art. 219-C. Lei estabelecerá o Plano Nacional de Governo Digital, de duração decenal, para articular as administrações públicas direta e indireta de todos os Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e orientar a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital, com a definição de diretrizes, objetivos e metas que, por meio de projetos e ações integradas, conduzam:

I - ao domínio de tecnologias digitais e de inteligência artificial;

II - ao exercício soberano da governança de seu ambiente digital;

III - à segurança cibernética, privacidade e proteção de dados;

IV - à manutenção e oferta de infraestrutura digital e de armazenamento e processamento de dados no país;

V - à inclusão, capacitação e educação dos cidadãos para o uso das tecnologias digitais;

VI - à promoção de valores sociais, culturais, regionais e locais na pesquisa, desenvolvimento e inovação de soluções digitais;

VII - ao desenvolvimento de tecnologias digitais para a universalização e o acesso aos serviços públicos.”

“Art. 236.

§ 1º Lei nacional regulará as atividades dos serviços notariais e de registro, incluindo:

I - a obrigatoriedade de constituição de sociedade de propósito específico pelos notários e oficiais de registro, observada a responsabilidade pessoal do delegatário;

II - a responsabilidade civil, administrativa e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos;

III - a obrigatoriedade de compartilhamento com o Poder Público das informações e dados necessários para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas; e

IV - a forma de fiscalização de atos notariais e de registro pelo Poder Judiciário, sob supervisão do Conselho Nacional de Justiça.

§ 2º Lei nacional estabelecerá:

I – o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, asseguradas a proporcionalidade aos custos dos serviços, a isonomia entre os usuários e a transparência ativa dos valores arrecadados;

II - o valor da taxa de fiscalização pelo Poder Judiciário;

II - os mecanismos para compensação de gratuidades legais e equalização entre serventias deficitárias e superavitárias; e

IV - a destinação de eventuais saldos remanescentes de emolumentos.

..... § 4º

A retribuição líquida anual percebida pelos delegatários de serviços notariais e de registro, após a dedução das despesas necessárias à operação do serviço, nos termos definidos pelo Conselho Nacional de Justiça, não poderá exceder a treze vezes o valor do limite remuneratório definido no inciso XI do art. 37 desta Constituição.

§ 5º O exercício da atividade notarial e de registro cessará, compulsoriamente, quando o delegatário atingir setenta e cinco anos, observados os procedimentos e prazos fixados pelo Conselho Nacional de Justiça para a vacância e a continuidade do serviço.”
(NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte dispositivo:

“Art. 139. Para os fins do disposto nos arts. 28-A, 29-A e 32-A da Constituição, será considerada receita primária ajustada a receita primária total do ente federativo deduzidos os seguintes itens:

I - receitas primárias de concessões e permissões;

II - receitas primárias de dividendos e participações;

III - receitas primárias de exploração de recursos naturais; e

IV - receitas de programas especiais de recuperação fiscal.”

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo máximo de quarenta e oito meses contados da data da promulgação desta Emenda Constitucional, deverão implementar as seguintes medidas de gestão de pessoal:

I – dimensionamento da força de trabalho, com metodologia definida em regulamento e ampla divulgação pública, para subsidiar o planejamento e a alocação de pessoal;

II – reestruturação do quadro de pessoal, mediante eliminação de sobreposições de atribuições e reorganização das carreiras, com a priorização de carreiras transversais aptas a atuar em diversos órgãos e entidades, observado o disposto nos incisos IV e V do § 1º do art. 39 da Constituição, devendo a definição dos respectivos níveis remuneratórios na tabela remuneratória única considerar o grau de complexidade das atribuições;

III – movimentação de pessoal entre órgãos e entidades públicas do respectivo Poder ou Órgão autônomo, com alteração da lotação e do exercício de

agentes públicos de acordo com as necessidades da Administração Pública identificadas no dimensionamento da força de trabalho.

Parágrafo único. A reestruturação do quadro de pessoal a que se refere o inciso II do caput deste artigo:

I - não poderá implicar aumento de remuneração, subsídio ou vantagem pecuniária de qualquer natureza, inclusive para o atendimento do disposto nos incisos IV e V do § 1º do art. 39 da Constituição;

II - deverá observar o nível de escolaridade exigido, a compatibilidade da remuneração ou subsídio percebido e a similitude de atribuições realizadas, inclusive quanto ao grau de complexidade.

Art. 4º A tabela remuneratória única de que trata o § 5º-A do art. 39 da Constituição deverá ser implementada no prazo máximo de cento e vinte meses contados da data da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 5º Os órgãos de controle externo e interno deverão observar, na fiscalização do cumprimento das exigências previstas nesta Emenda Constitucional, as peculiaridades dos Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, prestando-lhes orientação técnica, promovendo capacitação e, quando necessário, estabelecendo planos graduais de adequação, com prazos diferenciados e metas progressivas, de forma a assegurar a implementação efetiva do disposto nesta Emenda, com foco na responsabilidade fiscal e na eficiência administrativa.

Art. 6º Até a edição da lei nacional prevista no § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não serão computadas, para os fins do inciso XI do caput do mesmo artigo, as parcelas indenizatórias expressamente previstas em lei até a data da promulgação desta Emenda e que atendam, cumulativamente, ao § 11-A do art. 37 da Constituição.

§ 1º Para os agentes públicos cuja remuneração ou subsídio seja igual ou superior a 90% (noventa por cento) do limite remuneratório de que trata o inciso XI do caput da Constituição Federal, o total das parcelas indenizatórias, incluídos os auxílios de alimentação, saúde e transporte referidos no § 11-B do mesmo artigo, fica limitado, mensalmente, a 20% (vinte por cento) da respectiva

remuneração ou subsídio, sem prejuízo do limite específico do § 11-B do art. 37 da Constituição.

§ 2º As verbas indenizatórias percebidas em desacordo com a Constituição e com esta Emenda Constitucional são imediatamente extintas, vedada a invocação de direito adquirido ou a percepção de excesso a qualquer título, ressalvados os valores já pagos até a data da promulgação desta Emenda.

Art. 7º O limite individualizado para o montante global das despesas com verba de natureza indenizatória a que se refere o § 11-C do art. 37 da Constituição Federal corresponderá, no exercício subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, às dotações orçamentárias de cada Poder e Órgão autônomo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o pagamento de verbas indenizatórias do ano de 2020, corrigidas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no período entre janeiro de 2021 e junho de 2025.

Parágrafo único. Para os exercícios posteriores ao referido no caput deste artigo, aplicar-se-á o disposto no § 11-C do art. 37 da Constituição Federal, de acordo com o limite de 2026 a que se refere o caput deste artigo.

Art. 8º Ficam sem efeito, a partir da data de promulgação desta Emenda Constitucional, os reconhecimentos e pagamentos retroativos de verbas a agentes públicos realizados exclusivamente por via administrativa, sem decisão judicial transitada em julgado, ressalvados os pagamentos já integralmente concluídos até a data da promulgação desta Emenda.

Art. 9º A partir da data da promulgação desta Emenda Constitucional, fica vedada a criação de fundos de qualquer natureza, inclusive os de natureza especial, cujos recursos sejam, integral ou parcialmente, destinados a custear o pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas, bem como quaisquer outros encargos de natureza remuneratória ou indenizatória, ressalvados os fundos instituídos para fins previdenciários, cujos recursos se destinam exclusivamente ao pagamento de benefícios dos seus respectivos planos de previdência complementar.

Art. 10. O § 2º-A do art. 27 e o inciso VI-A do art. 29 da Constituição Federal terão eficácia a partir da legislatura subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 11. O art. 28-A, o art. 29-A e o art. 32-A da Constituição Federal terão eficácia a partir do exercício subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 12. O inciso III-A e as alíneas “a” a “f” do inciso V do art. 29 da Constituição Federal terão eficácia a partir do mandato seguinte à data da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 13. Os percentuais de que trata o inciso V-A do art. 37 da Constituição Federal deverão ser implementados:

I - pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses contados da data da promulgação desta Emenda Constitucional;

II - pelos Municípios, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) meses contados da data da promulgação desta Emenda Constitucional.

Parágrafo único. O ente federativo que não implementar os percentuais de que trata o inciso V-A do art. 37 da Constituição Federal nos prazos indicados neste artigo ficará impedido de criar ou prover cargos em comissão e funções de confiança.

Art. 14. O inciso III do art. 169 da Constituição Federal terá eficácia após 24 (vinte e quatro) meses da data da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 15. O § 4º e o § 5º do art. 236 somente serão aplicáveis aos delegatários de serviços notariais e de registro cuja delegação para o exercício ocorrer após a data da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 16. Revogam-se o § 8º do art. 37 da Constituição Federal e o art. 3º da Emenda Constitucional nº 135, de 20 de dezembro de 2024.

Art. 17. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública brasileira passou por um processo de institucionalização e fortalecimento normativo sem precedentes, com a consolidação de princípios, a expansão de direitos e o amadurecimento dos mecanismos de controle. Não obstante, a evolução das últimas décadas não superou integralmente deficiências estruturais que limitam a efetividade das políticas públicas e comprometem a satisfação das necessidades da população brasileira.

Persistem problemas de natureza sistêmica: baixa maturidade da governança pública, ausência de mecanismos vinculantes de gestão por resultados, fragmentação de carreiras e estruturas, manutenção de privilégios incompatíveis com o interesse público e falta de integração tecnológica – fatores que reduzem o impacto das políticas públicas, corroem a confiança social nas instituições públicas e dificultam o desenvolvimento brasileiro.

Diante desse cenário, impõe-se uma atualização do marco constitucional-administrativo para preservar conquistas e responder a novas demandas contemporâneas e futuras, enfrentando, como enunciado por Francisco Gaetani na apresentação do livro “República em notas – vol. 2”, “tarefas do passado, problemas do presente e desafios do futuro”.

O novo desenho constitucional apresentado nesta Proposta de Emenda à Constituição (PEC) é estruturado em quatro eixos complementares – governança e gestão, transformação digital, profissionalização e extinção de privilégios –, orientados para o aumento da eficiência, da transparência e da legitimidade da Administração Pública brasileira e, conseqüentemente, melhoria dos serviços públicos prestados à população brasileira.

1. Governança e Gestão

Embora o texto constitucional consagre princípios como a eficiência e a publicidade, ele não estabelece, de forma vinculante, instrumentos de gestão capazes de assegurar que a ação estatal esteja permanentemente orientada por metas claras, baseada em indicadores verificáveis e voltada ao alcance de resultados mensuráveis.

A PEC supre essa lacuna ao instituir, como obrigação constitucional: (i) o planejamento estratégico para resultados; (ii) a celebração de acordos de resultados; e (iii) a avaliação periódica de desempenho. Tais instrumentos compõem um ciclo contínuo de planejamento, execução, monitoramento e revisão, essencial para garantir coerência e efetividade na ação governamental. A ausência dessas práticas administrativas resulta em políticas públicas de baixo impacto e em alocação ineficiente de recursos, comprometendo a sustentabilidade fiscal.

Nesse contexto, ao impor a elaboração de planejamento estratégico focado em problemas concretos da população e em resultados mensuráveis, a PEC assegura que os recursos públicos sejam alocados em iniciativas com maior retorno social, fortalecendo a capacidade estatal.

O modelo adotado aproxima o Brasil, ainda mais, de experiências consolidadas no cenário internacional, como a da **Nova Zelândia** (*Managing for Outcomes*) e a do **Canadá** (*Results-Based Management*), que vinculam orçamento e gestão ao cumprimento de metas e ao alcance de resultados concretos, com ganhos de transparência e aumento da responsabilidade das autoridades públicas.

2. Transformação Digital

O Brasil já figura entre os países com avanço significativo em governo digital, mas permanece na 50ª posição do Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico da ONU (2024)¹⁰⁵. Isso revela que, embora haja iniciativas bem-sucedidas – como a Plataforma Gov.br –, ainda predomina a fragmentação de sistemas e a ausência de integração tecnológica entre os órgãos e entidades públicas.

A PEC eleva a inclusão digital ao patamar de direito fundamental e institucionaliza a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital como deveres constitucionais. Com isso, todos os entes federativos passam a ter obrigação de:

- garantir a interoperabilidade de dados e sistemas;

¹⁰⁵ Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/24-Brazil>. Acesso em: 14 jul. 2025.

- manter identificação única nacional segura;
- assegurar rastreabilidade e registro digital de todos os atos administrativos;
- integrar canais físicos e digitais de atendimento;
- adotar padrões de segurança cibernética e proteção de dados.

A experiência internacional demonstra que essa integração tecnológica tem impacto direto na eficiência e na confiança do cidadão. A **Estônia**, ao adotar identificação única e interoperabilidade completa, estima economizar o equivalente a 2% do PIB anualmente em custos administrativos. O **Reino Unido**, com a unificação de mais de 1.700 serviços no GOV.UK, reduziu redundâncias e aumentou a satisfação dos usuários dos serviços públicos.

No Brasil, essa transformação permitirá redução de custos operacionais, maior transparência e ampliação do acesso a serviços públicos – especialmente para populações em áreas remotas ou com mobilidade reduzida.

3. Profissionalização

Desde 1988, o serviço público brasileiro consolidou a estabilidade como proteção contra ingerências políticas e garantiu direitos relevantes para os servidores públicos. No entanto, o sistema atual de gestão de pessoas é excessivamente fragmentado: somente no Poder Executivo federal existem mais de 2000 mil cargos distintos¹⁰⁶, muitos deles sobrepostos, com regras remuneratórias díspares e pouca mobilidade entre órgãos.

Essa configuração gera ineficiência, dificulta a realocação de servidores para áreas prioritárias e eleva os custos de folha de pagamento. A proposta corrige esses problemas ao:

- exigir dimensionamento prévio da força de trabalho como condição para novos concursos;
- priorizar carreiras transversais aptas a atuar em diferentes órgãos;

¹⁰⁶ Ver em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-de-pessoas/sistema-de-carreiras/carreiras-na-apf/carreiras-na-administracao-publica-federal>. Acesso em: 14 jul. 2025.

- racionalizar estruturas remuneratórias, limitando a remuneração inicial a um percentual do teto da carreira;
- disciplinar cargos em comissão com seleção preferencial por processo seletivo;
- vincular progressão e pagamento de bônus a resultados mensuráveis.

Estudos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (2021)¹⁰⁷ mostram que a vinculação entre progressão funcional, desempenho e capacitação contínua eleva a produtividade e aumenta a satisfação do cidadão com os serviços públicos. Ao mesmo tempo, a PEC preserva a estabilidade como salvaguarda institucional, mas condiciona sua aquisição a um estágio probatório mais rigoroso, com critérios objetivos e avaliação contínua.

4. Extinção de Privilégios

A permanência de privilégios sem respaldo na efetiva necessidade da Administração Pública – como adicionais por tempo de serviço, licenças-prêmio, férias superiores a 30 dias, licenças compensatórias convertidas em pecúnia, apropriação privada de encargos legais – onera o erário e prejudica a imagem do serviço público.

O Movimento Pessoas à Frente, em parceria com o pesquisador Bruno Carazza, publicou estudo¹⁰⁸ que demonstra que, apenas em 2023, “foram pelo menos R\$ 11,1 bilhões além do teto constitucional” apropriados do erário por carreiras do sistema de justiça, identificando, ainda, que as despesas com os chamados “supersalários” aumentaram 49,3% em 2024, com crescimento exponencial de rendimentos líquidos médios auferidos pelos integrantes do sistema de justiça.

Por isso, além de vedar a aposentadoria compulsória como sanção disciplinar para magistrados e membros do Ministério Público que praticarem faltas graves, substituindo-a pela penalidade de perda do cargo ou demissão, a PEC também:

¹⁰⁷ Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/governos-melhores-para-vidas-melhores-fortalecendo-capacidades-do-estado-para-uma-gestao>. Acesso em: 14 jul. 2025.

¹⁰⁸ Disponível em: https://movimentopessoasaofrente.org.br/wp-content/uploads/2025/07/MPaF_NOTAS_TECNICA_SUPERSALARIOS_JUN_2025_ttteste-2.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025,

- impõe limite e necessidade de comprovação documental para verbas indenizatórias;
- veda pagamento rotineiro e indistinto dessas verbas;
- exige divulgação individualizada de todos os valores recebidos por agentes públicos;
- define como receitas públicas encargos legais acrescidos sobre a dívida ativa e honorários sucumbenciais provenientes de ações em que forem parte os entes federativos.

Essas medidas reforçam a transparência, combatem distorções remuneratórias e reafirmam a supremacia do interesse público, alinhando o Brasil a padrões internacionais de integridade no setor público.

Conclusão

Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, o Brasil construiu uma Administração Pública mais estável, transparente e técnica. Contudo, diante de um ambiente de alta complexidade e demandas sociais crescentes, é imperativo evoluir novamente e de forma mais decisiva – desta vez, com foco em resultados, integração tecnológica, meritocracia e eliminação de privilégios.

A aprovação desta Proposta de Emenda à Constituição significará a consolidação de um novo paradigma de gestão pública, capaz de entregar mais valor à sociedade, potencializar as capacidades estatais, otimizar recursos públicos, fortalecer a confiança nas instituições e alinhar o país às melhores práticas globais, sempre com foco na melhoria dos serviços públicos prestados à população brasileira.

Sala das Sessões, em de de 2025.

PEDRO PAULO

Deputado Federal

Projeto de Lei Complementar

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2025

(Do Sr. Pedro Paulo e outros)

Institui a Lei de Responsabilidade por Resultados da Administração Pública brasileira.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar regulamenta os §§ 16 e 17 do art. 37, os arts. 37-A, 39-A e os §§ 2º-A, 2º-B, 2º-C e 16 do art. 165 da Constituição Federal, dispondo sobre a gestão por resultados, a avaliação de políticas públicas, a qualidade dos gastos públicos e a avaliação de desempenho dos agentes públicos, altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário), e dá outras providências.

Parágrafo Único. Esta Lei Complementar se aplica a todos os Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

CAPÍTULO II

DA GOVERNANÇA E GESTÃO POR RESULTADOS

Art. 2º Para os fins deste Capítulo, consideram-se:

I - planejamento estratégico de resultados: instrumento editado com objetivos e metas para todo o mandato, que será a base para a celebração de acordo de resultados;

II - acordo de resultados: instrumento celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades públicas e as autoridades que sobre eles tenham poder

hierárquico ou de supervisão, contendo a definição de objetivos e metas institucionais a serem alcançados;

III - resultado: o grau de atingimento das metas pactuadas, com uso eficiente e econômico dos recursos públicos;

IV - indicador: medida objetiva, quantitativa ou qualitativa, utilizada para mensurar o desempenho de órgão ou entidade pública ou de política pública;

V - meta de resultado: o nível desejado de resultado em prazo determinado, indicado de forma objetiva e quantificável no acordo de resultados.

Art. 3º A gestão por resultados orientar-se-á pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da transparência, da eficiência, da digitalização, da motivação e da consensualidade.

Art. 4º São objetivos da gestão por resultados:

I - alinhar a atuação dos órgãos e entidades às prioridades estratégicas de governo;

II - promover a eficiência na alocação e execução dos recursos públicos;

III - fortalecer o controle social e a transparência da ação governamental;

IV - assegurar a melhoria contínua dos serviços públicos e das políticas públicas;

V - integrar o planejamento estratégico às leis orçamentárias;

VI - institucionalizar a avaliação de desempenho;

VIII - valorizar as equipes de trabalho e o servidor público com base no alcance de metas institucionais.

Art. 5º O planejamento estratégico de resultados é o instrumento de definição das prioridades, dos objetivos, dos indicadores e das metas institucionais, bem como dos planos de ação necessários ao seu alcance pelos respectivos órgãos e entidades públicas.

§ 1º O planejamento estratégico de resultados deverá ser enviado ao Poder Legislativo e divulgado no portal da transparência do ente federativo em até 180 dias da posse do chefe do Executivo, servindo de base para a elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais.

§ 2º O chefe do Poder Executivo deverá divulgar, no portal da transparência do ente federativo, relatório semestral da execução dos projetos, programas e ações estratégicas do planejamento estratégico de resultados.

§ 3º No caso de descumprimento de objetivos e metas estabelecidos no planejamento estratégico de resultados, o chefe do Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo e divulgará no portal da transparência mensagem contendo justificativa.

Art. 6º O acordo de resultados é o instrumento celebrado entre os dirigentes dos órgãos ou entidades e a autoridade pública hierarquicamente superior ou supervisora, que especificará compromissos específicos para o respectivo órgão ou entidade pública.

§ 1º Como desdobramento do planejamento estratégico de resultados, o acordo de resultados conterá, no mínimo, as seguintes cláusulas:

I - os objetivos, as metas e os respectivos indicadores de resultados, qualitativos e quantitativos, com os prazos para sua consecução;

II - as ações, as responsabilidades e as obrigações dos signatários para o alcance das metas;

III - a sistemática de monitoramento e avaliação do seu cumprimento, faixas de avaliação do desempenho e os mecanismos de premiação em caso de desempenho institucional satisfatório.

§ 2º A definição de indicadores e a aferição das metas deverão considerar, conforme o caso, os atributos de eficiência, eficácia, efetividade, qualidade, produtividade e economicidade na atuação do órgão ou entidade.

§ 3º A celebração do acordo de resultados será precedida de parecer favorável de órgão responsável pelo planejamento estratégico de resultados, o qual

atestará a compatibilidade das metas pactuadas com o planejamento estratégico de resultados e com as leis orçamentárias.

§ 4º A execução dos acordos de resultado será acompanhada por relatórios periódicos encaminhados trimestralmente para o órgão responsável pelo planejamento estratégico de resultados, podendo, no caso de descumprimento, ocasionar restrições no pagamento de bônus de resultado.

§ 5º A avaliação dos resultados do acordo de resultados considerará, além dos indicadores pactuados, a percepção dos usuários e das partes interessadas sobre os serviços prestados, aferida por meio de pesquisas de satisfação, ouvidorias e outros canais de participação social, preferencialmente digitais.

Art. 7º Desde que não excedidos 90% (noventa por cento) dos limites de despesa de pessoal de que trata o art. 169 desta Constituição, lei poderá instituir bônus de resultado para os agentes públicos em atividade, excetuados os detentores de mandato eletivo, observadas as seguintes regras:

a) existência de acordo de resultados pactuado anualmente no âmbito do órgão ou entidade pública, com objetivos e metas institucionais avaliadas em ciclos anuais, sempre vinculadas à melhoria da qualidade dos serviços públicos;

b) existência de avaliação periódica de desempenho de pessoal no âmbito do órgão ou entidade pública, com objetivos e metas individuais alinhadas ao acordo de resultados e avaliadas em ciclos anuais;

c) pagamento destinado apenas aos agentes públicos que tenham permanecido em efetivo exercício de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano aquisitivo, ressalvado o afastamento em razão de férias por no máximo 30 (trinta) dias;

d) não incidência dos limites remuneratórios definidos no inciso XI deste artigo e obediência ao limite individual anual de até duas remunerações mensais para o agente público, podendo alcançar o limite individual anual de até quatro remunerações para os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança estratégicos;

e) pagamento anual realizado em parcela única, limitada, no total, ao valor despendido pelo órgão ou entidade pública, no ano anterior, com o pagamento

de gratificações natalinas, décimo terceiro ou verbas de natureza equivalente, aos seus respectivos agentes públicos em atividade.

Art. 8º Os planejamentos estratégicos e os acordos de resultados, bem como os relatórios de avaliação de resultados e as informações relativas a pagamentos de bônus de resultado, são públicos e deverão ser divulgados no portal de transparência do ente federativo, em conformidade com a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Art. 9º Os instrumentos de governança e gestão por resultados preexistentes na data de publicação desta Lei deverão ser adaptados às suas disposições no prazo de até 24 (vinte e quatro) meses.

CAPÍTULO III

DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Art. 10. Para os fins deste Capítulo, consideram-se:

I - política pública: ação ou conjunto articulado de ações governamentais que buscam entregar produtos ou serviços a uma população-alvo, com o objetivo de promover a mitigação ou superação de um ou mais problemas socioeconômicos;

II - monitoramento: acompanhamento contínuo de execução e entrega de resultados de uma política pública, medidos em termos de efetividade, eficácia e economicidade;

III - avaliação: análise de políticas públicas com objetivo de identificar se o diagnóstico inicial foi bem realizado, se sua implementação e governança são adequados, se seus resultados esperados, medidos em termos de efetividade, eficácia e economicidade, estão sendo observados e se tais resultados foram efetivamente causados pela ação pública;

IV – Avaliação prévia simplificada: análise sintética destinada a demonstrar a pertinência, a viabilidade, o desenho e o potencial resultado da política pública a ser criada, implementada ou aperfeiçoada e a apresentar as respectivas despesas orçamentárias;

V - autoavaliação: avaliação feita ou coordenada pelo órgão gestor da política avaliada;

VI - política pública prioritária: política pública definida como essencial pelo gestor, a depender das circunstâncias de priorização;

VII - custo total da política pública: valor diretamente associado à entrega de produtos e serviços de uma política pública, incluindo gastos diretos, benefícios tributários, financeiros e creditícios;

VIII - relevância da política pública: alinhamento de uma política pública aos objetivos estratégicos do governo;

IX - problema socioeconômico: uma dimensão social ou econômica indesejada afetando negativamente uma população-alvo e que pode ser superada pela ação de política pública;

X - objetivo de política pública: resultados expressos por meio de ao menos uma transformação social ou econômica almejada por uma política pública.

Art. 11. A criação de novas políticas públicas ou a expansão de políticas existentes, no âmbito dos entes de que trata o art. 1º desta Lei, com exceção das políticas públicas estritamente emergenciais, deverá estar acompanhada de avaliação prévia simplificada, a cargo do proponente, que demonstre a compatibilidade da política quanto aos seus objetivos e a seus efeitos esperados, conforme o disposto no § 17º do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º Para o caso da União, a avaliação prévia simplificada que trata o *caput* seguirá, preferencialmente, modelo padronizado disponibilizado por Comitê Gestor a ser instituído, conforme o artigo 16 desta Lei, o qual poderá excepcionar, desde que justificadamente, a obrigação prevista no *caput*.

§ 2º Para o caso dos entes subnacionais, o Comitê Gestor a que se refere o § 1º poderá disponibilizar modelo adaptado para diferentes realidades entre os entes, considerando sua população, dentre outros critérios, sendo a sua utilização, integral ou parcialmente, facultativa pelos entes.

Art. 12. As políticas públicas em execução serão, sempre que possível, objeto de monitoramento contínuo e, aquelas consideradas prioritárias, nos

termos do inciso VI do artigo 10 desta Lei, de avaliações periódicas aprofundadas, conforme definido em regulamento.

§ 1º Chefes do Poder Executivo de cada ente publicarão, até o final de cada exercício, seus respectivos Planos Estratégicos de Avaliação para os 4 (quatro) exercícios subsequentes.

§ 2º As avaliações de políticas públicas definidas como prioritárias no Plano Estratégico de Avaliação serão realizadas por instância independente do órgão gestor da política pública, de acordo com a disponibilidade de recursos, priorizando apoio voluntário especializado.

§ 3º Os Chefes do Poder Executivo de cada ente poderão:

I - delegar a instituições de pesquisa e ensino superior a avaliação dos programas, na forma de convênios e acordos de cooperação técnica, desde que haja transferência de tecnologia e de conhecimento na atividade de avaliação bem como facilitar o envio de subsídios, incluindo entrevistas, visitas e acesso a dados, para pesquisas de fins acadêmicos; e

II - excepcionalizar, desde que justificadamente, a obrigação prevista no *caput* deste artigo.

§ 4º Para o caso da União, as políticas prioritárias de seu Plano Estratégico de Avaliação deverão ser avaliadas, salvo excepcionalização justificada pelo Comitê Gestor disposto no artigo 16.

Art. 13. Os resultados e as recomendações das avaliações subsidiarão os respectivos entes, sempre que possível e aplicável, quanto:

I - ao aperfeiçoamento, a ampliação e a reestruturação de políticas públicas;

II - ao processo de elaboração e revisão do Plano Plurianual (PPA);

III - à alocação de recursos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Art. 14. Os órgãos e entidades de cada ente de que trata o art. 1º desta Lei assegurarão o compartilhamento gratuito de dados e informações administrativas necessários à realização das avaliações, com a devida anonimização,

observadas as disposições da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), a legislação de sigilo aplicável, e a razoabilidade para o nível de complexidade para tal compartilhamento, nos termos do regulamento.

Parágrafo único. O acesso a dados pessoais para fins de avaliação de políticas públicas constantes do Plano Estratégico definido no § 1º do artigo 12 dispensa o consentimento do titular, nos termos do inciso III e IV do art. 7º e do art. 26 da Lei nº 13.709, de 2018, vedado o tratamento dos dados para qualquer outra finalidade e garantida a sua anonimização sempre que possível.

Art. 15. Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação de Políticas Públicas (SINAP), com a finalidade de coordenar, articular e fortalecer as atividades de monitoramento e avaliação no âmbito da administração pública federal.

§ 1º O SINAP será instrumento para viabilizar o aperfeiçoamento da gestão pública, por meio das melhores práticas internacionais de avaliação de políticas públicas.

§ 2º Os entes subnacionais poderão, mediante convênio, acordo ou instrumento assemelhado com a Administração Pública Federal, desenvolver módulos específicos sobre tópicos de avaliação de interesse do ente no âmbito do SINAP, com o intuito de racionalizar custos, estimular ganhos de escala e disseminar conhecimento.

Art. 16. O SINAP será coordenado por um Comitê Gestor, órgão colegiado de caráter deliberativo, cuja composição e funcionamento serão definidos em ato do Poder Executivo Federal, que fará a coordenação, orientação e divulgação das atividades de avaliação de políticas públicas.

§ 1º O Comitê Gestor terá participação de servidores públicos com notório saber na área de avaliação de políticas públicas.

§ 2º Poderão ser convidados a participar das reuniões do Comitê Gestor, sem direito a voto, representantes de outros órgãos, gestores das políticas públicas, entidades e demais especialistas de notório saber na área de avaliação de políticas públicas.

§ 3º Compete ao Comitê Gestor do SINAP, sem prejuízo de maior detalhamento em ato do Poder Executivo Federal:

I - elaborar e publicar ao final de cada exercício o Plano Estratégico de Avaliação de políticas públicas prioritárias para os 4 (quatro) exercícios subsequentes;

II - deliberar, com base em critérios definidos por ato do Poder Executivo Federal, as políticas públicas prioritárias para avaliação a cada exercício, considerando o impacto orçamentário e demais aspectos de eficiência e efetividade;

III - editar normas, padrões e metodologias para a realização de avaliações, garantindo rigor técnico com base nas melhores práticas da literatura especializada;

IV - manter e dar publicidade a um Catálogo Nacional de Políticas Públicas federais, contendo, no mínimo, a descrição, os órgãos gestores e o custo total de cada política em execução, atualizando-o anualmente;

V - consolidar e divulgar os resultados das avaliações realizadas, incluindo propostas de aprimoramento das políticas;

VI - promover a capacitação de agentes públicos em matéria de monitoramento e avaliação;

VII - quando solicitado, na medida de razoabilidade e da disponibilidade de recursos, prover suporte técnico para Estados, Distrito Federal e Municípios quanto ao processo de avaliação de políticas públicas;

VIII - orientar os órgãos gestores, sendo incentivada a autoavaliação, de acordo com a disponibilidade de pessoal e de recursos.

Art. 17. Será mantido um portal eletrônico para a divulgação de todos os documentos do SINAP, incluindo o Plano Estratégico, o Catálogo de Políticas Públicas, os relatórios de avaliação, os dados utilizados em formato aberto e as deliberações do Comitê Gestor.

CAPÍTULO X

DA GESTÃO DE DESEMPENHO

Art. 18. A avaliação periódica de desempenho deverá promover o princípio da eficiência nos órgãos e entidades públicas e será aplicada, anualmente, a todos os servidores públicos, com as seguintes finalidades:

I - aferir a contribuição do agente público para o alcance dos objetivos e metas institucionais, por equipes e individuais;

II - valorizar e reconhecer os agentes públicos que alcancem os objetivos e metas pactuados, mediante:

a) nomeação para cargos em comissão e designação para funções de confiança;

b) na condição de instrumento indispensável, progressão e promoção na carreira;

c) na condição de instrumento indispensável, pagamento de bônus de resultado.

III - orientar a adoção de medidas destinadas a melhorar o desempenho dos agentes públicos, incluindo a realização de ações de capacitação profissional.

Art. 19. A avaliação periódica de desempenho deverá contemplar os seguintes critérios de avaliação:

I - cumprimento das metas pactuadas: avaliará o comparecimento regular ao local de trabalho e o nível de cumprimento satisfatório das demandas e metas pactuadas com a chefia para o desenvolvimento regular dos trabalhos;

II - presteza e iniciativa: avaliará a disposição de agir prontamente no cumprimento das demandas recebidas do público em geral ou estabelecidas pela chefia e a proatividade no alcance das metas individuais estabelecidas e na melhoria dos processos de trabalho;

III - qualidade e tempestividade do trabalho: avaliará o grau de exatidão, correção e clareza dos trabalhos executados e a capacidade de cumprir os prazos estabelecidos;

IV - produtividade no trabalho: avaliará o volume de trabalho executado em determinado período;

V - competências transversais; e

VI - competências de liderança.

§ 1º Considerar-se-á insatisfatório o desempenho que não obtiver, no mínimo, 70% (setenta por cento) do total da nota ou conceito da avaliação periódica anual.

§ 2º A avaliação será baseada em pontuação a ser estabelecida na proporção prevista na legislação de cada ente da Federação e nas seguintes diretrizes:

I - todas as avaliações da chefia, independentemente da conclusão pela aprovação ou pela reprovação e da pontuação atribuída, serão baseadas em fatores objetivos, devidamente fundamentados, que relacionem observações concretas a respeito da atuação do servidor com as habilidades e competências necessárias ao exercício da função pública;

II - será assegurado ao servidor o exercício da ampla defesa e do contraditório, com a possibilidade de interposição de recurso ou pedido de reconsideração, nos termos e procedimentos estabelecidos na legislação que rege o processo administrativo de cada ente da Federação.

Art. 20. A avaliação de desempenho constituirá um procedimento sistemático e contínuo de acompanhamento de cada servidor público, com período de avaliação coincidente com o ano civil.

§ 1º Os atos do procedimento de avaliação de desempenho deverão ser produzidos por escrito, em formato digital quando disponível, com a data e o local de sua realização e a assinatura da chefia imediata e do servidor público avaliado ou, havendo recusa, de duas testemunhas.

§ 2º Os atos do procedimento de avaliação de desempenho deverão ser numerados sequencialmente e juntados em cada processo administrativo.

Art. 21. O procedimento de avaliação periódica de desempenho compreenderá as seguintes etapas:

I - elaboração do plano de avaliação de desempenho;

II - avaliação de desempenho; e

III - recurso hierárquico.

Parágrafo único. O servidor avaliado terá direito a acompanhar todos os atos do seu procedimento de avaliação de desempenho, assegurada ampla defesa nos termos desta Lei Complementar.

Art. 22. O plano de avaliação de desempenho será elaborado pela chefia imediata do servidor no primeiro mês do ano correspondente ao período de avaliação e deverá conter:

I - definição das entregas a serem cumpridas pelo servidor no período de avaliação, com a indicação da contribuição esperada à atuação institucional, evitando mecanismos que possam levar ao microgerenciamento e ao aumento da burocracia;

II - definição das metas individuais que deverão ser alcançadas pelo servidor no período de avaliação;

III - demonstração do alinhamento entre as metas individuais estabelecidas e os instrumentos de governança e gestão, em especial quanto ao acordo de resultados pactuado no âmbito do órgão ou entidade.

§ 1º As metas individuais do servidor deverão ser um desdobramento das metas de sua unidade de trabalho, de modo que cada servidor público contribua para que seu órgão ou entidade pública:

I - realize sua missão institucional;

II - alcance as metas estabelecidas no planejamento estratégico institucional e nas leis orçamentárias; e

III - promova melhorias constantes nos serviços públicos prestados à população.

§ 2º Sempre que necessário, a chefia imediata poderá atualizar o plano de avaliação de desempenho dos servidores que lhes são subordinados.

§ 3º Os servidores deverão ser cientificados dos termos dos seus respectivos planos de avaliação de desempenho, bem como de suas atualizações.

Art. 23. A avaliação periódica de desempenho será realizada pela chefia imediata do servidor e lavrada em termo de avaliação, que conterá as seguintes informações:

- I - identificação do servidor avaliado e de quem o avaliou;
- II - avaliação dos critérios estabelecidos no art. 3º, observadas as atividades e as metas definidas no plano de avaliação de desempenho;
- III - indicação de fatos, circunstâncias e demais elementos de convicção que impactarem na avaliação de desempenho do servidor;
- IV - nota final da avaliação de desempenho do servidor; e
- V - se for o caso, sugestões de melhoria do desempenho do servidor avaliado.

§ 1º Se a chefia imediata for servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão, o servidor será avaliado por comissão composta por sua chefia imediata e mais dois servidores efetivos do seu órgão ou entidade pública.

§ 2º O servidor avaliado será notificado por sua chefia imediata do resultado de sua avaliação periódica.

§ 3º A avaliação de desempenho obrigatoriamente considerará circunstâncias pessoais do servidor que impactem em seu desempenho, notadamente relacionadas a:

- I - laudos ou avaliações relacionados à saúde mental do servidor avaliado;
- II - o fato de a servidora avaliada ter sido vítima de violência doméstica, nos termos de processo judicial ou investigação policial em curso;
- III - a defasagem de infraestrutura física ou de pessoal à disposição do servidor avaliado para o desempenho de suas funções;
- IV - a ausência de capacitação adequada ofertada ao servidor avaliado para o desempenho de suas atribuições.

Art. 24. Após sua notificação, o servidor avaliado terá direito a interpor recurso contra a avaliação periódica de desempenho no prazo de 15 (quinze) dias, que será apreciado pela autoridade imediatamente superior à sua chefia imediata.

Art. 25. O desenvolvimento na carreira dos ocupantes de cargo efetivo, nos Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios se dará por progressão e promoção, em virtude do mérito de seus integrantes e do desempenho no exercício das respectivas atribuições.

§ 1º Progressão é a passagem do servidor para o padrão de vencimento imediatamente superior dentro de uma mesma classe, e promoção, a passagem do servidor do último padrão de uma classe para o primeiro padrão da classe imediatamente superior.

§ 2º A participação, com aproveitamento, em programas e cursos de aperfeiçoamento ministrados por escola de governo constituirá requisito obrigatório para a promoção.

Art. 26. Para fins de progressão, serão considerados:

I - os resultados da avaliação periódica de desempenho do servidor e a análise de sua contribuição para o desempenho institucional do órgão ou entidade; e

II - o interstício em cada nível não inferior a doze meses.

Art. 27. Para fins de promoção, cada Poder e órgão autônomo instituirá sistema de desenvolvimento na carreira baseado no acúmulo de pontos a serem atribuídos ao servidor em virtude de fatores como:

I - resultados obtidos em avaliação de desempenho individual e, quando houver, institucional;

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;

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 Norma específica de cada ente poderá dispor sobre fatores adicionais, considerando projetos e atividades prioritárias, condições especiais de trabalho e outras condições específicas.

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

§ 3º Os requisitos para promoção deverão possuir nível de complexidade crescente de acordo com a evolução ao longo da estrutura do cargo.

§ 4º A avaliação de desempenho de que trata o inciso I do *caput* deverá ser realizada durante toda a vida funcional do servidor.

Art. 28. O desenvolvimento dos servidores públicos poderá prever mecanismos de aceleração, na forma do regulamento, observados os seguintes parâmetros:

I - consideração de critérios objetivos que atestem desempenho diferenciado, com base na avaliação de desempenho prevista nesta Lei Complementar; e

II - aceleração limitada a dois padrões durante toda a vida funcional do servidor, não podendo ocorrer de forma consecutiva e nem na mesma classe.

Art. 29. O índice de pontuação do servidor no sistema de desenvolvimento na carreira poderá ser usado como critério de preferência em:

I - concurso de remoção;

II - custeio e liberação para curso de longa duração;

III - seleção pública para função de confiança;

IV - premiação por desempenho destacado; e

V - seleção para modalidades de teletrabalho parcial ou integral.

Art. 30. Lei específica de cada ente da Federação disporá sobre a utilização do procedimento de avaliação periódica de desempenho disposto nesta Lei para fins do inciso III do § 1º do art. 41 da Constituição Federal.

CAPÍTULO IV

DO CONSELHO DE GESTÃO FISCAL

Art. 31. Fica instituído o Conselho de Gestão Fiscal (CGF), conforme previsto no art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), órgão deliberativo, integrante da administração pública federal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade.

Art. 32. O CGF tem por finalidade o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal, e lhe compete:

I – a harmonização de interpretações técnicas na aplicação das normas relacionadas à responsabilidade da gestão fiscal, com vistas a garantir sua efetividade entre todos os entes da Federação;

II – a disseminação de práticas que resultem em mais eficiência na alocação e na execução do gasto público, na arrecadação de receitas, na sustentabilidade da dívida, e na transparência da gestão fiscal;

III – a edição de normas gerais de consolidação das contas públicas, com vistas à convergência das normas brasileiras com os padrões internacionais, especialmente quanto aos procedimentos contábeis patrimoniais, orçamentários ou que exijam tratamento específico e diferenciado, bem como a relatórios contábeis e plano de contas padronizado para a Federação;

IV – a edição de normas relativas à padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos fiscais de que tratam a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como da aplicação da legislação que lhes seja relacionada;

V – a adoção de normas e padrões mais simples para os Municípios com menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes;

VI – a realização e a divulgação de análises, de estudos e de diagnósticos sobre a gestão fiscal nos três níveis federativos;

VII – a realização de projeções fiscais e de análise acerca da sustentabilidade da dívida pública;

VIII – instituir premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios no desenvolvimento social e na gestão fiscal, na forma prevista em regimento interno;

IX – a elaboração e a alteração do seu regulamento e do seu regimento interno.

Art. 33. Para garantir a independência do CGF, a indicação dos seus membros e as deliberações deverão observar os seguintes preceitos:

I - os membros e os outros integrantes deverão ter reputação ilibada, ser relacionados com base em mérito e profissionalismo, e ter notório conhecimento ou experiência nas áreas de orçamento, de contabilidade ou de finanças públicas;

II - aos membros e aos outros integrantes deverá ser permitido acesso completo às informações relevantes do governo, relativas ao orçamento, às finanças e à contabilidade, necessárias ao cumprimento de suas funções;

III - as funções dos membros e dos demais integrantes do CGF serão consideradas prestação de serviço de relevante interesse público e não serão remuneradas, salvo disposição desta Lei em contrário, e os custos referentes à sua participação caberão aos órgãos e entidades a que se vincularem.

Art. 34. O Plenário do CGF, com sede na Capital Federal, será composto de 16 (dezesseis) membros e dos respectivos suplentes, assim distribuídos:

I – 1 (um) representante do Ministério da Fazenda, indicado pelo Presidente da República, que presidirá o Conselho e exercerá o voto de desempate;

II - 1 (um) representante do órgão central de contabilidade da União;

III - 1 (um) representante do órgão central de controle interno do Poder Executivo federal;

IV - 1 (um) representante do órgão central do sistema de planejamento e orçamento federal;

V - 2 (dois) representantes do Poder Executivo dos Estados e do Distrito Federal, indicados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz);

VI - 2 (dois) representantes indicados pelos Tribunais de Contas, dos quais 1 (um) indicado pelo Tribunal de Contas da União e outro, em sistema de rodízio, pelos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, na forma do regulamento;

VII - 2 (dois) representantes dos Municípios, dos quais 1 (um) indicado pela Confederação Nacional dos Municípios e outro pela Frente Nacional de Prefeitos;

VIII - 1 (um) representante do Ministério Público, indicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público;

IX - 1 (um) representante do Poder Judiciário, indicado pelo Conselho Nacional de Justiça;

X - 1 (um) representante do Poder Legislativo Federal, em sistema de rodízio entre Câmara Federal e Senado Federal, indicado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, do Congresso Nacional;

XI - 1 (um) representante de entidade técnica contábil representativa da sociedade, indicado pelo Conselho Federal de Contabilidade;

XII - 2 (dois) representantes de entidade não governamental com reputação ilibada, e com notório conhecimento ou experiência nas áreas de orçamento, de contabilidade ou de finanças públicas, indicados pelo Presidente da República;

§ 1º Os membros do CGF serão designados pelo Presidente da República para mandato de 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução, na forma do regulamento.

§ 2º Cada membro titular do CGF contará com um assessor técnico de ilibada reputação e conhecimento ou experiência nas áreas de orçamento, de contabilidade ou de finanças públicas, indicado pelo mesmo órgão responsável pela indicação do membro titular, o qual terá direito a voz, mas não a voto, e também representará o respectivo membro titular na qualidade de suplente e, nesse caso, ficará habilitado ao voto somente no caso de ausência do titular.

§ 3º O titular do órgão central de contabilidade da União presidirá o CGF na ausência do Ministro de Estado da Fazenda.

Art. 35 Integrarão o CGF:

I - o Plenário;

II - a Presidência;

III - as Câmaras;

IV - a Secretaria Executiva;

V - a Ouvidoria.

§ 1º Não caberá recurso dos atos e das decisões do Plenário, órgão máximo do CGF.

§ 2º Fica instituída Câmara Permanente, de caráter consultivo, para elaboração de estudos, análises, projeções e de outras atividades específicas do interesse do CGF.

§ 3º O Plenário poderá constituir, na forma do regulamento, Câmaras temporárias, de caráter consultivo, para elaboração de estudo de temas ou para o desenvolvimento de atividades específicas do interesse do CGF.

§ 4º As Câmaras serão criadas e constituídas por indicação dos integrantes do Plenário, na forma e com as atribuições previstas no regulamento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 5º Caberá às Câmaras técnicas escolherem o seu coordenador dentre seus integrantes.

§ 6º O regimento interno aprovado pelo Plenário ou o ato de criação de Câmaras assegurará idênticas condições de trabalho e votos a todos os integrantes, independentemente da origem de sua indicação.

§ 7º Competirá à Secretaria Executiva do CGF assegurar a assessoria e o apoio técnico e administrativo necessários à preparação e à execução da gestão administrativa e das atividades do Plenário, da Presidência, das Câmaras e da Ouvidoria, nos termos previstos no regulamento e no regimento interno do CGF.

§ 8º O órgão central de contabilidade da União exercerá, na forma do regulamento, as funções de Secretaria Executiva do Conselho.

Art. 36. A Câmara Permanente do CGF, com sede na Capital Federal, será composta de 11 (onze) integrantes, deverão ter reputação ilibada, ser indicados com base em mérito e profissionalismo, e ter notório conhecimento ou experiência nas áreas de orçamento, de contabilidade ou de finanças públicas.

§ 1º Os integrantes da Câmara Permanente do CGF serão designados pelo Presidente da República, até o fim do primeiro ano de governo, para mandato de 4 (quatro) anos, iniciado no segundo ano de governo do respectivo Presidente, permitida 1 (uma) recondução, na forma do regulamento.

§ 2º Os integrantes da Câmara Permanente somente serão nomeados após aprovação por maioria qualificada do Senado Federal.

§ 3º A Câmara Permanente poderá ser composta por servidores públicos efetivos, sendo que as requisições de servidores de qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal para Câmara Permanente são irrecusáveis.

§ 4º Os integrantes da Câmara Permanente poderão perceber função gratificada, desde que previstas nas leis orçamentárias, e que, no caso previsto no § 3º deste artigo, poderão ser acumuladas de acordo com as regras vigentes.

Art. 37. Cabe ao Plenário:

I – deliberar sobre as propostas de harmonização e de padronização da prestação de contas, das normas, da contabilidade, dos relatórios, dos demonstrativos, e dos demais assuntos relacionados à gestão fiscal;

II - debater os relatórios produzidos pela Câmara Permanente e pelas Câmaras Temporárias;

III - propor e debater temas de estudo;

IV - discutir sobre a disseminação de melhores práticas na gestão fiscal e aspectos relacionados;

V - deliberar sobre premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios no desenvolvimento social e na gestão fiscal, com base nas informações disponibilizadas pela Câmara Permanente.

Art. 38. Cabe à Câmara Permanente:

I – elaborar estudos, pareceres técnicos e propostas sobre a harmonização e a padronização da prestação de contas, das normas, da contabilidade, dos relatórios, dos demonstrativos, e dos demais assuntos relacionados à gestão fiscal, os quais serão foco de debate e deliberação pelo Plenário;

II – elaborar estudos sobre a gestão e a política fiscal, em suas diversas dimensões, sobre os três níveis federativos, priorizando os temas indicados pelo Plenário, na forma de regulamento;

III – subsidiar o Plenário com experiências bem-sucedidas de titulares de Poder quanto ao desenvolvimento social e a gestão fiscal;

IV – propor normas e padrões mais simples para os Municípios com menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes, para debate e deliberação pelo Plenário;

V – elaborar projeções fiscais para determinado período, sobre receitas e despesas, incluindo análise acerca da sustentabilidade da dívida pública, diante de diversos cenários;

VI – elaborar estudos sobre possíveis soluções, quando couber, para problemas encontrados destacados no inciso V deste artigo.

Art. 39. O Plenário do CGF reunir-se-á ordinariamente, no mínimo, a cada semestre, por convocação de seu presidente, ou, extraordinariamente, mediante convocação deste ou de 1/3 (um terço) dos membros, observado, em ambos os casos, o prazo mínimo de convocação previsto no regimento interno.

Parágrafo único. O CGF deliberará por meio de resoluções e de moções, publicadas no Diário Oficial da União, e as suas reuniões serão iniciadas com a presença da maioria absoluta de seus membros, exigida para deliberação a maioria absoluta dos votos dos presentes.

Art. 40. O CGF deverá ser instalado em até 90 (noventa) dias contados da data de publicação desta Lei.

Art. 41. As funções de membros, de assessores e de especialistas integrantes das Câmaras temporárias temáticas, designados na forma desta Lei, não serão remuneradas, e o seu exercício será considerado prestação de serviço de relevante interesse público.

Art. 42. Caberá ao Plenário do CGF, após sua instalação e com o apoio de assessores técnicos, elaborar, no prazo de 90 (noventa) dias, a proposta de regulamento do CGF e, no prazo de 120 (cento e vinte dias), o regimento interno, que estabelecerá as diretrizes para o funcionamento do Conselho, observadas as disposições do regulamento.

Parágrafo único. O exercício das atribuições do Conselho previstas nesta Lei caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não for publicado o regulamento.

CAPÍTULO V

DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS

Art. 43. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 4º.....

.....

§ 8º No caso da União, integrará a lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Avaliação de Políticas Públicas, para o cumprimento do disposto no § 2º-C e 16 do art. 165 da Constituição Federal, em que serão monitorados os resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos no

exercício anterior e relatadas as projeções para o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias e o subsequente, e também:

I - a indicação das políticas públicas prioritárias a serem avaliadas no período, conforme o Plano Estratégico de que trata a lei que institui o Sistema Nacional de Avaliação de Políticas Públicas;

II - a estimativa dos recursos orçamentários destinados às atividades de avaliação;

III - um sumário com os principais resultados e recomendações das avaliações concluídas no exercício anterior e as providências a sugeridas aos órgãos gestores;

IV - um sumário sobre a adoção das recomendações das avaliações concluídas pelos órgãos gestores, incluindo, quando couber, os resultados qualitativos e o monitoramento das economias já realizadas e a atualização das estimativas de economia referentes às medidas implementadas em exercícios anteriores, possibilitando a eventual realocação para outras políticas;

V - a estimativa do impacto fiscal, quando couber, das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas, juntamente com suas respectivas estimativas de economia para um período mínimo de 4 (quatro) anos.

.....” (NR)

“Art. 5º.....

.....

IV - conterá anexo específico prevendo a criação de cargos, funções e gratificações, o provimento de cargos efetivos civis ou militares, a concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários estabelecidos para o exercício financeiro, cujos valores deverão constar de programações específicas, e para a despesa anualizada, separados por Poder e Órgão respectivos.

.....

§ 5º-A Caberá ao Poder Executivo Federal, por meio do seu órgão central de planejamento e orçamento, publicar metodologias, normas e procedimentos de avaliação para a inclusão de projetos de investimento na lei orçamentária anual, sendo publicados em sítio eletrônico de livre acesso e com transparência ativa, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e aplicados a todos os entes da federação.

.....”(NR)

“Art.16.

.....

III - Anexo de avaliação prévia simplificada, que conterà a demonstração da compatibilidade da política com os instrumentos de planejamento já estabelecidos, assim como os problemas a serem enfrentados, os objetivos da ação pública e as metas consistentes com os objetivos, na forma da lei.”

(NR)

.....

“Art.22

§ 1º

§ 2º Fica o Ministério da Fazenda responsável pela definição de metodologia unificada quanto ao cômputo de despesa de pessoal, esclarecendo o disposto nesta Lei Complementar, conforme estabelece o inciso III do §1º do art. 169 da Constituição Federal, consultado, quando constituído, o conselho de que trata o artigo 67;

§ 3º Verificada a inadequação quanto à metodologia a que se refere o § 2º, valem as medidas dispostas no § 1º até sua adequação, salvo quando houver acordo entre o ente e o responsável pela averiguação de sua adequação, quando aquele terá até dois quadrimestres para se adequar à metodologia unificada.

.....”(NR)

“Art.50.

.....

§ 4º O órgão central de contabilidade do Poder Executivo Federal estabelecerá padrão mínimo de informação de custos que se refere o § 3º a ser observado pelos entes da federação.” (NR)

“Art.52

II -

§ 3º A despesa de pessoal terá discriminação de ativos, inativos e pensionistas, civis e militares, e diversas parcelas que compõem a remuneração de pessoal de maneira pormenorizada.” (NR)

“Art. 59.....

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20, de acordo com a definição disposta no § 2º do art. 22.” (NR)

Art. 44. O § 1º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III:

"Art. 198.....

§ 1º.....

III - solicitações de informações, no interesse da administração pública, necessárias à realização de atividades de avaliação de políticas públicas, nos termos de lei.

....." (NR)

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 45. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Este Projeto de Lei Complementar (PLP) nasce do imperativo de regulamentar o novo arcabouço para a Administração Pública inaugurado pela recente Reforma Administrativa, instituindo a arquitetura legal para a transição de um modelo burocrático para uma governança de responsabilidade por resultados.

Se a Emenda Constitucional estabeleceu os pilares de um Estado mais eficiente, meritocrático e digital, esta Lei de Responsabilidade por Resultados traz complementos e detalhamentos para que esses princípios se tornem uma realidade na gestão pública brasileira. A proposta trata de disfunções históricas que limitam a efetividade das políticas públicas e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão, sem adentrar no mérito quanto ao tamanho do Estado, o qual é definido democraticamente a cada eleição de cada ente, seja a União, os estados e os municípios.

Para isso, há a necessidade premente de se fortalecer mecanismos de governança, planejamento e avaliação para melhorar a qualidade do gasto público, se aproximando de práticas observadas em países avançados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O Projeto de Lei Complementar é, nesse contexto, estruturado em três eixos complementares e indissociáveis.

O **primeiro eixo** é a **criação de um sistema de responsabilidade por resultados**, que conecta o planejamento governamental à execução orçamentária e à atuação de cada órgão e servidor. A proposta se inspira em correntes teóricas distintas na literatura, ao incorporar ferramentas gerenciais na administração pública, com foco em eficiência, mensuração de desempenho e orientação para o cidadão, mas sem perder de vista a profissionalização, a impessoalidade e a independência, fatores essenciais para a melhor atuação dos servidores públicos.

Os instrumentos propostos – Planejamento Estratégico de Resultados e Acordo de Resultados – materializam a exigência constitucional de uma gestão orientada por metas mensuráveis. Ao vincular de forma cogente o Planejamento Estratégico ao ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA), corrige-se a crônica desconexão entre o que se planeja e o que se executa, combatendo a

pulverização de recursos e o desperdício em projetos descontinuados. O Bônus de Resultado, atrelado ao desempenho institucional, surge como uma ferramenta gerencial moderna para alinhar os incentivos e valorizar as equipes que efetivamente entregam valor à sociedade.

O **segundo eixo** é a **institucionalização da cultura de políticas públicas baseadas em evidências**, por meio do Sistema Nacional de Avaliação de Políticas Públicas (SINAP). O Brasil avançará de um modelo onde a avaliação é por vezes fragmentada e sem o devido planejamento para um sistema em que se torna obrigatório aprender com a experiência e planejar com base em dados concretos. O SINAP sistematiza a avaliação, garantindo uma análise criteriosa sobre a viabilidade e o potencial de sucesso de novas políticas antes que recursos significativos sejam despendidos, e também que permite o aperfeiçoamento contínuo, a expansão do que funciona e a correção de rotas ou descontinuidade de iniciativas ineficazes. Ao determinar que os resultados dessas avaliações subsidiem as leis orçamentárias, fica garantido que as decisões alocativas sejam cada vez mais informadas por evidências, otimizando o gasto público.

Com essa regulamentação, fica explícito que as avaliações estão além da questão meramente de redução de despesas, mas da melhor qualidade do gasto. Isso implica eventual economia de recursos em política pública específica, mas que pode ser revertida para outra política mais efetiva, prioritária ou urgente dentro da realidade de cada ente.

O **terceiro eixo** promove, por fim, a **modernização da gestão de pessoas**, migrando de uma lógica focada no tempo de serviço para um sistema dinâmico, baseado em mérito, competências e desempenho. A avaliação de desempenho deixa de ser um instrumento meramente formal ou punitivo para se tornar uma ferramenta de desenvolvimento profissional contínuo. A elaboração de planos de avaliação individuais, com metas claras e alinhadas aos objetivos institucionais, cria um elo direto entre a contribuição de cada servidor e os resultados do Estado. Ao condicionar a progressão e a promoção na carreira a uma avaliação de desempenho objetiva e à capacitação contínua, cria-se um forte incentivo ao mérito e à excelência, valorizando o servidor público comprometido.

Com esse aparato criado, o servidor sabe o que se espera dele e como seu trabalho contribui para o todo, aumentando o engajamento e o senso de propósito. Ainda, a avaliação passa a considerar não apenas a entrega do servidor, mas como ele entrega, valorizando a colaboração, a inovação e a proatividade.

Em síntese, este Projeto de Lei Complementar não apenas se insere na Reforma Administrativa; é também um projeto de construção de um Estado mais capaz. A Lei de Responsabilidade de Resultados cria os instrumentos para que a gestão pública brasileira opere sob a égide da eficiência, da transparência e da responsabilidade fiscal e social. Ao estabelecer um ciclo virtuoso de planejar, executar, monitorar, avaliar e ajustar, **o PLP tem o potencial de transformar a qualidade dos serviços públicos, valorizando o servidor comprometido e, em última análise, fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições.**

Diante do exposto, contamos com o apoio dos nobres Pares para a aprovação deste relevante Projeto de Lei Complementar, essencial para o futuro da Administração Pública e para o desenvolvimento do nosso país.

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado

Projeto de Lei

PROJETO DE LEI Nº , DE 2025

(Do Sr. Pedro Paulo e outros)

Institui o marco legal da administração pública brasileira.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais e diretrizes, em âmbito nacional, para:

I – planejamento dos concursos públicos e diagnóstico da força de trabalho;

II – estruturação de carreiras;

III – programa de gestão de desempenho;

IV – estágio probatório;

V – cargos em comissão e funções de confiança;

VI – meio ambiente de trabalho na administração pública; e

VII – contratação de agentes públicos temporários.

Parágrafo único. O disposto nesta Lei aplica-se a todos os Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem prejuízo da edição de leis específicas que atendam a peculiaridades locais e não contrariem os parâmetros estabelecidos nesta Lei.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – cargo: conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional, conferidas a um servidor público;

II – carreira: forma de organização do cargo efetivo, com denominação estabelecida em lei, que dispõe sobre regras de ingresso, estrutura remuneratória, desenvolvimento profissional e outros requisitos específicos;

III – grupo de carreiras: agrupamento de carreiras, no âmbito de cada ente federativo, com similaridade de complexidade das atribuições, nível de responsabilidade, áreas de atuação e outras características comuns;

IV – transversalidade: possibilidade de um cargo ou carreira atuar em mais de um órgão ou entidade da administração pública de um mesmo ente federativo;

V – cargos em comissão estratégicos: cargos de livre nomeação e exoneração cujas atribuições envolvam impacto sistêmico em políticas públicas, gestão de projetos prioritários, complexidade técnica e inovação, articulação interinstitucional crítica ou responsabilidade orçamentária relevante, nos termos desta Lei;

VI – primeiro escalão: conjunto de cargos que compreende os Ministros de Estado, os Secretários Estaduais e Municipais e seus equivalentes nos Poderes Legislativo e Judiciário e nos órgãos autônomos;

VII – total de cargos providos: soma de todos os cargos efetivos e cargos em comissão ocupados por servidores em atividade, em cada Poder e órgão autônomo do ente federativo;

VIII – agentes públicos temporários: pessoas contratadas por tempo determinado, sob o regime de direito administrativo, para atendimento de necessidades temporárias de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal.

CAPÍTULO II

DO PLANEJAMENTO DO CONCURSO PÚBLICO

Art. 3º Os concursos públicos devem estar alinhados aos instrumentos de planejamento do órgão ou entidade pública, inclusive o dimensionamento da força de trabalho, observados os seguintes objetivos:

I – assegurar o tratamento isonômico dos candidatos inscritos, observadas as cotas previstas na legislação vigente;

II – selecionar profissionais com as competências necessárias para o atendimento das necessidades do órgão e entidade pública;

III – contribuir para o fortalecimento da capacidade institucional do órgão e entidade pública, com maior geração de valor público e aumento do nível de satisfação dos cidadãos com os serviços que lhes são prestados.

Art. 4º A alta administração do órgão ou entidade é responsável pelo alcance dos objetivos especificados no art. 3º desta Lei, observadas as seguintes diretrizes:

I – integração dos concursos públicos à gestão estratégica de pessoas, alinhando-os aos instrumentos de planejamento e às ações voltadas ao desenvolvimento de competências individuais e organizacionais necessárias para a implementação da estratégia;

II – observância do equilíbrio das contas públicas, notadamente dos limites de despesas de pessoal estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

III – preferência pela realização periódica de concurso público e por nomeações de servidores ou contratações de empregados públicos de forma contínua e gradativa, mantendo o quadro de pessoal em condições quantitativas e qualitativas para garantir a regularidade, continuidade, eficiência, segurança e atualidade das atividades do órgão ou entidade pública.

Art. 5º O concurso público será iniciado pela fase preparatória, observadas as seguintes exigências:

I – a elaboração de estudo técnico preliminar, com a participação da área de gestão de pessoas do órgão ou entidade pública e das respectivas áreas finalísticas, observados os seguintes requisitos mínimos:

a) evolução do quadro de pessoal nos últimos 10 (dez) anos e projeção da diminuição do número de servidores ou empregados públicos pelo mesmo período, consideradas as prováveis vacâncias de cargos públicos ou extinções de contrato de trabalho;

b) análise de soluções disponíveis para otimização da estrutura organizacional, racionalização das rotinas administrativas e elevação dos níveis de eficiência do quadro de pessoal atual, incluindo avaliação das seguintes alternativas:

1. realocação da força de trabalho da Administração Pública conforme reais necessidades administrativas, privilegiando-se as atividades que mais agregam valor aos serviços prestados aos cidadãos;

2. incorporação de novos recursos de tecnologia da informação e comunicação e implementação de novas ações de governo digital, observada a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021;

3. intensificação da estratégia de execução indireta de serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios, resguardadas as atribuições inerentes aos servidores e empregados públicos.

c) comprovação, se for o caso, de que as medidas previstas nos itens 1 a 3 da alínea b deste inciso não são suficientes para satisfação das necessidades do órgão ou entidade pública constantes em diagnóstico do quadro de pessoal, acompanhada de estimativa das demandas de reposição de pessoal no período correspondente ao prazo de validade do concurso público;

d) avaliação dos impactos orçamentários, financeiros, previdenciários e atuariais caso ocorra a reposição do quadro de pessoal conforme estimado no estudo técnico preliminar, observados os limites de despesas definidos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

e) identificação do perfil profissional desejável, com a definição das qualificações a serem exigidas dos candidatos e das competências individuais a serem avaliadas na fase competitiva do concurso público, observada a legislação que disciplina os cargos e empregos públicos e estabelece as respectivas atribuições;

f) especificação de exigências relacionadas a exame psicotécnico e análise de vida pregressa, quando for o caso;

II – a demonstração da aderência do concurso público aos instrumentos de planejamento, inclusive da força de trabalho, e à gestão estratégica de pessoas do órgão ou entidade pública;

III – a aprovação do órgão central de planejamento e gestão, ou órgão de competências correlatas, do ente federativo, que, dentre outros fatores, analisará a compatibilidade com as regras orçamentárias;

IV – a contratação da organização responsável pela execução da fase competitiva do concurso público, se for o caso;

V – a elaboração do edital do concurso público, com base no estudo técnico preliminar, pela comissão organizadora do concurso público, com auxílio da organização responsável pela execução da fase competitiva do concurso público;

VI – a aprovação do edital do concurso público pelo órgão central de planejamento e gestão, ou órgão de competências correlatas, e pelo órgão fazendário do ente federativo.

Parágrafo único. Sempre que possível, os entes federativos centralizarão a responsabilidade pela realização de concurso público no seu respectivo órgão central de planejamento, também incluindo, nas comissões organizadoras de cada concurso público, representantes do órgão ou entidade pública a serem beneficiados pela reposição do seu quadro de pessoal.

Art. 6º No prazo de validade do concurso público, o órgão ou entidade pública manterá, no sítio eletrônico oficial do respectivo ente federativo, todas as informações sobre nomeações ou contratações de candidatos aprovados.

§ 1º Os candidatos aprovados no concurso público:

I – dentro do número de vagas previsto no edital, terão direito líquido e certo à nomeação para o cargo ou à contratação para o emprego público.

II – fora do número de vagas previsto no edital, comporão cadastro reserva, possibilitando que o órgão ou entidade pública, conforme seu exclusivo juízo de conveniência e oportunidade, promova as nomeações ou contratações necessárias para compor seu quadro de pessoal.

§ 2º Na forma prevista no edital do concurso público, os candidatos aprovados deverão manter, no período de validade do concurso público, seus dados atualizados para que sejam cientificados, mediante qualquer meio que assegure a certeza da ciência pelo interessado, de nomeação para cargo público ou de convocação para formalização de contratação em emprego público.

§ 3º Observada a legislação que disciplina os cargos e empregos públicos e o edital do concurso público, mesmo depois de nomeados ou convocados, os candidatos poderão ser:

I – eliminados do concurso público caso se enquadrem nas vedações previstas em lei; ou

II – inabilitados para a posse ou contratação caso não atendam às exigências relacionadas a exame psicotécnico e análise de vida pregressa, em decisão fundamentada pelo órgão ou entidade pública.

§ 4º O órgão ou entidade pública não poderá nomear ou contratar aprovados em novo concurso público enquanto tiverem candidatos aprovados em cadastro reserva de concurso público anterior com prazo de validade vigente.

§ 5º Cada ente da Federação disponibilizará, em transparência ativa, nos termos de regulamento próprio, portal que contenha todas as informações relevantes a respeito dos concursos públicos realizados no âmbito do Ente, tais como a lista dos concursos em execução, os cadastros de reserva e as nomeações realizadas.

Art. 7º A União permitirá, nos termos de regulamento federal, a adesão de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a concurso público nacional unificado, observadas as seguintes regras:

I – a União, ao dar início à fase preparatória do concurso público nacional unificado, realizará procedimento público de intenção à adesão de entes subnacionais;

II – os entes federativos aderentes participarão da preparação e do planejamento do concurso, indicando, ao menos:

a) a quantidade de vagas ofertadas diretamente e do respectivo cadastro reserva;

b) os cargos que serão providos por meio da adesão ao concurso, com indicação das atribuições e da remuneração;

c) os conhecimentos e habilidades a serem avaliados para cada cargo, e sua compatibilidade com os conhecimentos e habilidades a serem avaliados em outros cargos do concurso unificado;

III – os blocos de conhecimentos e habilidades a serem avaliados no concurso público nacional unificado serão definidos pela União, a quem competirá decidir sobre a inclusão de outros conhecimentos e habilidades para atendimento a necessidades específicas dos entes federativos aderentes.

CAPÍTULO III

DAS NORMAS GERAIS SOBRE GESTÃO DE CARREIRAS

Art. 8º A gestão de carreiras e cargos nas administrações públicas, direta e indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios observará as seguintes diretrizes:

I – geração de valor público por meio da excelência na gestão de pessoas;

II – simplificação e racionalização da estrutura de grupos, carreiras e cargos públicos;

III – organização das carreiras em grupos com atribuições semelhantes, no âmbito de cada Poder ou órgão autônomo;

IV – fomento a carreiras transversais, estruturadas de forma a possibilitar atuação em diferentes órgãos e entidades no âmbito de cada Poder ou órgão autônomo;

V – gestão dinâmica da força de trabalho, com mobilidade e aproveitamento estratégico dos servidores, conforme necessidades institucionais;

VI – priorização da alocação estratégica de servidores em atividades de maior complexidade e impacto institucional;

VII – desenvolvimento contínuo, valorização profissional e alinhamento entre a complexidade das atribuições dos cargos e a remuneração dos servidores;

VIII – reconhecimento do mérito individual e do desempenho coletivo, com base em avaliação periódica;

IX – transparência ativa e disponibilização em dados abertos das estruturas de carreira, da alocação da força de trabalho e das remunerações;

X – integração entre planejamento de pessoal, orçamento e políticas públicas.

Parágrafo único. As propostas de criação, racionalização ou reestruturação de grupos, carreiras e cargos deverão observar:

I – a estrutura organizacional do respectivo Poder ou órgão autônomo e seu planejamento estratégico;

II – o dimensionamento da força de trabalho e o mapeamento de competências, com identificação de sobreposições e lacunas;

III – a análise de impacto orçamentário-financeiro, nos termos da legislação aplicável, e a compatibilidade com os limites de despesa de pessoal;

IV – a facilitação da mobilidade dos servidores entre órgãos e entidades públicas;

V – a observância dos princípios da eficiência administrativa, da economicidade e da sustentabilidade fiscal.

Art. 9º O Poder Executivo de cada ente federativo organizará suas carreiras em Grupos de Carreiras, utilizando metodologia que considere, dentre outros elementos, a natureza, a complexidade, o nível de responsabilidade e os requisitos de formação dos cargos.

§ 1º A metodologia de classificação e a alocação das carreiras nos respectivos grupos serão definidas por lei ou, quando delegada, por ato normativo do Chefe do Poder Executivo.

§ 2º As tabelas de classificação das carreiras deverão ser públicas, permanentemente atualizadas em sítio eletrônico oficial, e disponibilizadas em formato de dados abertos.

Art. 10. A definição das atribuições e dos requisitos de ingresso em cargo publico criado ou objeto de racionalização observará as seguintes diretrizes:

I - atribuições preferencialmente amplas e multifuncionais, que possibilitem a movimentação da força de trabalho conforme necessidades da administração pública ao longo do tempo, em diferentes órgãos e entidades;

II – estruturação dos cargos conforme as atividades a serem desempenhadas, não necessariamente vinculadas de forma exclusiva a determinado órgão ou entidade;

III – classificação em especialidades quando for necessária formação específica ou domínio de habilidades técnicas, mediante critérios objetivos e considerando o interesse da Administração Pública.

§ 1º Não deverão ser encaminhadas propostas de criação de cargos efetivos com atribuições:

I – idênticas ou similares às de cargos já existentes;

II – de natureza temporária ou suscetíveis de obsolescência;

III – de baixa complexidade, compatíveis com funções auxiliares, terceirização ou soluções tecnológicas.

§ 2º Cargos com atribuições comuns a vários órgãos ou entidades deverão ser preferencialmente estruturados de modo transversal.

§ 3º A racionalização de cargos deverá buscar a aglutinação daqueles que apresentem similitude ou sobreposição de funções.

Art. 11. Será facilitada a movimentação de servidores entre diferentes órgãos e entidades do mesmo ente federativo, especialmente quando as carreiras de origem e de destino pertencerem ao mesmo Grupo de Carreiras.

§ 1º Ato do Chefe do Poder Executivo regulamentará as condições da movimentação, observando o interesse público e a necessidade de pessoal.

§ 2º O servidor movimentado preservará integralmente os direitos e vantagens da carreira de origem, cabendo a avaliação de desempenho ser realizada de forma conjunta entre os órgãos de origem e de destino.

§ 3º Carreiras de alto grau de especialização que exijam permanência funcional específica poderão ser excepcionadas da mobilidade, conforme regulamento.

Art. 12. O desenvolvimento do servidor na carreira será orientado por critérios objetivos que combinem mérito e tempo de serviço, vedada a progressão baseada exclusivamente no interstício temporal.

§ 1º Serão considerados critérios de mérito, entre outros:

- a) resultados em avaliações de desempenho individual e institucional;
- b) participação em programas de capacitação e desenvolvimento profissional;
- c) titulação acadêmica diretamente relacionada às atribuições do cargo;
- d) engajamento e comprometimento com o trabalho desempenhado.

§ 2º Os planos de carreira deverão prever período mínimo de vinte anos para o alcance do nível final da carreira, com interstício mínimo de um ano entre cada progressão ou promoção.

§ 3º A remuneração inicial de cada cargo não poderá superar 50% (cinquenta por cento) do valor do último nível da carreira, devendo a evolução remuneratória observar progressão linear e proporcional.

§ 4º Ato do Poder Executivo de cada ente federativo poderá prever hipóteses de ingresso, mediante concurso público, em nível superior ao inicial do cargo, condicionado a critérios objetivos de titulação acadêmica e experiência profissional compatíveis com as atribuições do cargo, limitados a 5% (cinco por cento) do total de cargos providos.

Art. 13. A estrutura remuneratória das carreiras deverá ser simplificada, em consonância com a complexidade do cargo e o desempenho do servidor, observadas as seguintes diretrizes:

I – redução do número de parcelas remuneratórias, priorizando subsídio ou vencimento básico;

II - uniformização progressiva das estruturas remuneratórias para cargos de complexidade e funções similares em cada Grupo de Carreira;

III – vedação de parcelas adicionais de caráter remuneratório que não possuam natureza contributiva previdenciária;

IV - vedação de criação ou majoração de parcelas indenizatórias não relacionadas ao ressarcimento de despesas extraordinárias e eventuais decorrentes ocasionadas pelo regular exercício das atribuições do cargo;

V – vedação de reestruturação de carreiras dentro de um mesmo grupo, salvo para efeito da uniformização progressiva de que trata o inciso II deste artigo.

Art. 14. Cada ente poderá instituir bônus de resultado, a ser pago anualmente para agentes públicos, desde que:

I - seja desvinculado da remuneração, com pagamento relacionado ao desempenho global do órgão ou entidade e à contribuição do desempenho individual do agente para o alcance das metas institucionais, aferidos por meio de indicadores objetivos relacionados à qualidade, à eficiência e à efetividade social da prestação dos serviços;

II - não exceda, a cada exercício, o montante equivalente a duas remunerações mensais de cada agente, podendo alcançar o limite individual de até quatro remunerações para os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança estratégicos;

III - não exceda, globalmente, ao valor total despendido pelo órgão ou entidade instituidor com o pagamento de gratificações natalinas, décimo terceiro ou verbas de natureza equivalente, aos agentes públicos em atividade no órgão ou entidade no ano anterior;

IV - seja restrito aos agentes públicos em atividade que tenham estado em efetivo exercício de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano aquisitivo, ressalvado o afastamento em razão de férias por no máximo 30 (trinta) dias, e tenham

alcançado as metas estipuladas pelo órgão ou entidade para elegibilidade ao recebimento do bônus.

Art. 15. Cada ente da Federação instituirá, no período máximo de 10 (dez) anos a contar da publicação desta Lei, tabela remuneratória única, aplicável a todos os cargos, empregos e funções públicas.

§ 1º Lei de iniciativa de cada Poder disporá sobre o enquadramento de seus respectivos cargos, empregos e funções nos níveis remuneratórios dispostos na tabela remuneratória única.

§ 2º As tabelas remuneratórias e o enquadramento de cada carreira serão públicos, permanentemente atualizados no portal da transparência do ente federativo, e disponibilizados em formato de dados abertos, com indicação detalhada de todas as parcelas remuneratórias e do valor total.

Art. 16. Fica instituído o Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal (COPAR), órgão colegiado de caráter consultivo, no âmbito da União, cuja composição e funcionamento serão definidos em ato regulamento, observada em sua composição, ao menos, a presença de:

I – por parte do Poder Executivo:

a) de um representante do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos ou órgão correlato, que o presidirá;

b) de um representante do Ministério da Fazenda ou órgão correlato;

c) de um representante do Ministério do Planejamento e Orçamento ou órgão correlato;

II – por parte do Poder Legislativo:

d) de um representante da Câmara dos Deputados;

e) de um representante do Senado Federal;

f) de um representante do Tribunal de Contas da União;

III – de um representante do Poder Judiciário da União;

IV – de um representante do Ministério Público da União;

V – de um representante da Defensoria Pública da União.

Art. 17. Compete ao COPAR:

I - realizar estudos técnicos sobre a evolução remuneratória no setor público e privado;

II - propor diretrizes para a fixação e a estrutura das tabelas remuneratórias;

III - emitir parecer técnico sobre propostas de reestruturação de carreira que impliquem impacto orçamentário;

IV – sugerir, com base em critérios de sustentabilidade fiscal, inflação, mercado de trabalho e variação do Produto Interno Bruto (PIB), percentuais de reajuste para o serviço público federal e para a tabela única remuneratória federal, quando instituída;

V - emitir parecer técnico sobre propostas de alteração no quantitativo de cargos efetivos;

VI - outras competências definidas em ato do Poder Executivo.

Art. 18. É facultada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a instituição de conselhos análogos ao COPAR, para os quais poderão solicitar, se necessário, suporte técnico da União para sua estruturação e implementação.

CAPÍTULO IV

DO PROGRAMA DE GESTÃO DE DESEMPENHO

Art. 19. As administrações públicas, direta e indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão instituir Programa de Gestão e Desempenho – PGD, cujas atividades, desempenhadas na modalidade presencial ou de teletrabalho, serão avaliadas em função da efetividade e da qualidade das entregas.

§ 1º Além do disposto nesta Lei, os programas serão disciplinados por ato normativo a ser editado por cada um dos Poderes e órgãos autônomos, cuja edição é condição indispensável para a eficácia do programa.

§ 2º Somente poderá ser instituído o programa para o exercício de atividades cujos resultados possam ser efetivamente mensuráveis e avaliados em relação aos instrumentos de governança e gestão de cada órgão ou entidade.

§ 3º As atividades submetidas ao PGD serão avaliadas em função da efetividade e da qualidade das entregas, com base nos indicadores definidos para cada órgão ou entidade e na diretriz de melhoria dos serviços públicos ofertados à população.

Art. 20. O PGD será instituído pelo órgão central de Planejamento e Gestão, ou órgão de competências correlatas, do respectivo Poder ou Órgão autônomo, cabendo a cada órgão ou entidade regulamentar questões específicas, de acordo com as diretrizes traçadas pela unidade instituidora.

§ 1º As autoridades máximas das unidades instituidoras deverão zelar pela observância das diretrizes do PGD e por garantir sua consonância com o planejamento estratégico para resultados do ente.

§ 2º A autoridade máxima de cada órgão ou entidade deverá zelar pela consonância do PGD com o acordo de resultados.

Art. 21. O PGD poderá ser instituído nas seguintes modalidades:

I - presencial; ou

II - teletrabalho.

§ 1º O teletrabalho dependerá de acordo mútuo entre o agente público e a Administração, registrado em termo de ciência e responsabilidade, e observará as seguintes regras:

I - a adoção do teletrabalho é condicionada à compatibilidade com as atividades a serem desenvolvidas pelo agente público e à ausência de prejuízo para a administração;

II – o agente público providenciará e custeará a estrutura necessária, física e tecnológica, para o adequado exercício das atribuições em regime de teletrabalho;

III - o agente público permanecerá disponível para contato, no período definido pela chefia imediata e observado o horário de funcionamento do órgão ou da

entidade, por todos os meios de comunicação, configurando violação de dever funcional a indisponibilidade de contato documentada e recorrente;

§ 2º Ao menos 80% (oitenta por cento) da carga horária semanal deverá ser cumprida em regime presencial.

§ 3º Ato individualizado e fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade poderá conceder, por tempo determinado, regime de teletrabalho integral ou em proporção superior à disposta no § 2º deste artigo.

§ 4º A proporção de agentes em regime de teletrabalho nas condições de que trata o § 3º não pode superar 20% (vinte por cento) da força de trabalho em atividade na unidade administrativa.

§ 5º Terão preferência para a obtenção do regime de teletrabalho e para a ampliação disposta no § 3º deste artigo as gestantes, as lactantes, as pessoas que sejam as únicas responsáveis pela guarda de crianças de até 5 (cinco) anos de idade, as pessoas responsáveis pela guarda de crianças e adolescentes com deficiência e mulheres vítimas de violência doméstica ou de violência no ambiente de trabalho.

§ 6º Cada órgão ou entidade manterá em transparência ativa, atualizada mensalmente, a indicação:

I - dos nomes de todos os agentes beneficiários do regime de teletrabalho integral, acompanhados do tempo de duração da autorização e das respectivas metas individuais;

II – do total da força de trabalho em regime de teletrabalho, integral ou parcial.

§ 7º Independentemente da modalidade estabelecida pela unidade, todas as contribuições dos agentes públicos participantes deverão ser registradas integralmente no sistema informatizado para gestão, controle e transparência do PGD.

§ 8º A modalidade presencial será obrigatória para os cargos em comissão e funções de confiança estratégicos e para os cargos em comissão e funções de confiança a partir de nível hierárquico definido em regulamento.

§ 9º É vedado ao servidor em regime de teletrabalho residir em município diverso de seu local de lotação, ressalvadas a concessão de regime integral de teletrabalho destinada a substituir a concessão de licenças ou afastamentos voltados à capacitação do servidor.

§ 10 É vedado ao servidor em regime de teletrabalho residir fora do País, salvo quando autorizado por ato fundamentado individualizado da autoridade máxima Poder ou Órgão autônomo, exclusivamente para fins de acompanhamento de cônjuge que esteja a serviço da República Federativa do Brasil no exterior.

CAPÍTULO V

DO ESTÁGIO PROBATÓRIO

Art. 22. O servidor nomeado para cargo de provimento efetivo em decorrência de aprovação em concurso público submeter-se-á a estágio probatório de trinta e seis meses, contado da data de início do efetivo exercício, destinado à verificação de sua aptidão e capacidade para o desempenho do cargo e para a aquisição da estabilidade.

Parágrafo único. O estágio probatório constitui processo administrativo formal, contínuo e documentado de avaliação do desempenho do servidor em efetivo exercício, tendo como produto final decisão fundamentada:

I – de confirmação do vínculo, quando demonstrada sua aptidão e capacidade para o desempenho das atribuições do cargo e aquisição da estabilidade;

II – de exoneração, quando constatada sua inaptidão para o exercício das atribuições e responsabilidades do cargo, mediante decisão motivada, precedida de contraditório e ampla defesa.

Art. 23. Durante o estágio probatório, o servidor terá seu desempenho avaliado de forma objetiva, contínua e baseada em critérios previamente definidos, mensuráveis e compatíveis com as atribuições do cargo, sendo de sua exclusiva responsabilidade alcançar os padrões exigidos para a aquisição da estabilidade, observando-se, obrigatoriamente, os seguintes critérios:

I – assiduidade e pontualidade;

II – disciplina;

III – relacionamento interpessoal;

IV – produtividade e qualidade das entregas;

V – responsabilidade, iniciativa e capacidade de resolução de problemas relacionados ao exercício das atribuições;

VI – participação e aprovação satisfatória em ações de capacitação voltadas ao desenvolvimento de competências necessárias ao exercício do cargo.

§ 1º As ações de capacitação a que se refere o inciso VI do caput deste artigo deverão ser realizadas por escola de governo instituída e mantida pelo poder público e contemplar, no mínimo:

I – organização e funcionamento da Administração Pública, com foco em governança pública, planejamento estratégico, acordos de resultados e avaliação de desempenho;

II – políticas públicas, abordando o ciclo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação, com ênfase na área de atuação do servidor público;

III – conhecimentos específicos relacionados às atribuições do cargo público, com ênfase na aplicação prática, na qualidade das entregas e na contribuição para os resultados institucionais;

IV – competências digitais e transformação digital da Administração Pública, com ênfase na consolidação do governo digital, na adoção de soluções de inteligência artificial, na simplificação e digitalização de processos de trabalho e na prestação de serviços públicos digitais acessíveis e inclusivos;

V – integridade e ética no serviço público, com foco na prevenção de conflitos de interesse, na promoção da cultura de integridade e na adoção de mecanismos de controle interno voltados à gestão de riscos, à adoção de controles preventivos e à melhoria contínua da gestão.

§ 2º A avaliação de desempenho será expressa em pontuação definida pela legislação de cada ente federativo e observará as seguintes diretrizes:

I – composição de pontuações atribuídas por mais de uma fonte de avaliação, vedada a atribuição integral unicamente pela chefia imediata;

II – fundamentação obrigatória em fatores objetivos, relacionando observações concretas de desempenho às competências exigidas para o exercício das atribuições do cargo;

III – assegurado ao servidor em estágio probatório o exercício da ampla defesa e do contraditório, com possibilidade de recurso nos termos da legislação aplicável.

§ 3º O exercício de cargo em comissão ou função de confiança, ainda que no mesmo órgão ou entidade, suspenderá a contagem do prazo do estágio probatório, que somente será retomado após o retorno do servidor ao exercício das atribuições do cargo em que se deu o provimento originário.

§ 4º Constatado desempenho insatisfatório em avaliação parcial, será elaborado Plano de Recuperação de Desempenho (PRD), de caráter obrigatório, contendo metas objetivas, indicadores verificáveis e prazos definidos a serem cumpridos pelo servidor, com o acompanhamento da chefia imediata e ciência da unidade de gestão de pessoas.

Art. 24. No início do período de estágio probatório, a unidade de gestão de pessoas deverá:

- I – implementar programas de acolhimento e integração do servidor;
- II – avaliar a experiência prévia, a formação acadêmica e as competências já adquiridas pelo servidor, identificando necessidades de desenvolvimento;
- III – promover o desenvolvimento do servidor nas competências necessárias ao desempenho de suas atribuições e ao alcance dos resultados institucionais.

Art. 25. Durante o período de estágio probatório, a chefia imediata deverá:

- I – orientar e acompanhar regularmente o servidor;
- II – monitorar e avaliar o desempenho do servidor quanto aos critérios estabelecidos no art. 23 desta Lei;

III – informar o servidor, de forma contínua e estruturada, sobre o seu desempenho;

IV – indicar, em instrumento formal, necessidades de desenvolvimento e determinar sua participação em ações de capacitação, inclusive naquelas decorrentes de Plano de Melhoria de Desempenho (PMD);

V – alinhar atividades, entregas e resultados esperados do servidor às metas institucionais;

VI – registrar, em local próprio, circunstâncias institucionais ou condições pessoais relevantes que possam influenciar o desempenho funcional do servidor.

Art. 26. A infração disciplinar praticada por servidor em estágio probatório será apurada em processo administrativo disciplinar específico.

§ 1º A instauração do processo administrativo disciplinar suspenderá a contagem do prazo do estágio probatório.

§ 2º A suspensão referida no § 1º cessará com o término do prazo legal para conclusão do processo administrativo disciplinar ou com a decisão final nele proferida.

CAPÍTULO VI

DOS CARGOS COMISSIONADOS E FUNÇÕES DE CONFIANÇA

Art. 27. Os cargos em comissão destinam-se exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não podendo exceder, no âmbito de cada Poder e órgão autônomo dos entes federativos, a 5% (cinco por cento) do total de servidores efetivos e empregos públicos do quadro permanente da Administração Pública, admitida majoração para até 10% (dez por cento) nos Municípios de que trata a alínea “a” do inciso III-A do art. 29 da Constituição Federal, mediante justificativa expressa e fundamentada.

Parágrafo único. Na nomeação para cargos em comissão observar-se-á:

I – o preenchimento de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) por servidores efetivos;

II – a devida representatividade de pessoas com deficiência, mulheres, pretos, pardos, indígenas e quilombolas, em proporção compatível com o quantitativo de pessoal existente no Poder ou órgão autônomo representativo dessas minorias.

Art. 28. Os cargos em comissão e as funções de confiança das administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios serão classificados em:

I – estratégicos: são destinados à alta administração dos órgãos e entidades, excluídos os cargos de primeiro escalão de natureza eminentemente política, não podendo exceder 5% (cinco por cento) do total de cargos em comissão e funções de confiança;

II – táticos: correspondem à média gerência e são destinados à direção de políticas públicas e de áreas específicas;

III – operacionais: correspondem à baixa gerência e são destinados à chefia imediata e à condução de equipes específicas.

§ 1º Consideram-se estratégicos os cargos em comissão e as funções de confiança que atendam, no mínimo, a um dos seguintes critérios:

I – impacto sistêmico na formulação, implementação ou avaliação de políticas públicas;

II – gestão de projetos estratégicos ou prioritários;

III – elevada complexidade técnica ou inovação tecnológica;

IV – articulação interinstitucional crítica em temas sensíveis ao ente federativo;

V – gestão orçamentária de vulto ou essencial à continuidade de serviços públicos fundamentais.

§ 2º A classificação de cargo em comissão ou função de confiança como estratégico dependerá de ato formal e fundamentado do chefe do respectivo Poder ou Órgão autônomo, precedido de parecer técnico.

§ 3º A lista dos cargos em comissão e funções de confiança, com indicação de ocupantes, remuneração, critérios de seleção e currículos resumidos, será publicada e atualizada permanentemente no portal da transparência.

Art. 29. A ocupação de cargos em comissão e funções de confiança observará:

I – para os cargos em comissão e funções de confiança estratégicos, obrigatoriamente processo seletivo, assegurando-se que, no mínimo, 60% (sessenta por cento) sejam ocupados por servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes;

II – para os demais cargos em comissão e funções de confiança, preferencialmente processo seletivo.

§ 1º Os processos seletivos observarão os princípios da impessoalidade, publicidade e eficiência, com divulgação dos editais de seleção e dos resultados dos processos seletivos no portal da transparência do ente federativo.

§ 2º A ausência de processo seletivo, nos casos do inciso II do caput deste artigo, deverá ser justificada, por escrito, pela autoridade competente, com base na especificidade do cargo ou na notória especialização do nomeado, devendo o ato ser divulgado no portal da transparência do ente federativo.

§ 3º Cada Poder e órgão autônomo assegurará, na nomeação de cargos em comissão e designação de funções de confiança, no mínimo a proporção de mulheres existente em seu quadro de pessoal permanente.

Art. 30. São requisitos gerais para a ocupação de cargos em comissão e funções de confiança:

I – idoneidade moral e reputação ilibada;

II – perfil profissional ou formação acadêmica compatível;

III – não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990;

IV – não possuir condenação criminal, em decisão transitada em julgada ou proferida por órgão colegiado, por crimes hediondos, crimes contra a

Administração Pública e crimes previstos na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, e na Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006.

Art. 31. Além dos requisitos gerais estabelecidos no art. 30 desta Lei, os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança estratégicos deverão atender, no mínimo, a um dos seguintes critérios:

I – experiência profissional de, no mínimo, 3 (três) anos em atividades correlatas à área de atuação ou às atribuições do cargo;

II – exercício prévio de cargo em comissão ou função de confiança, em qualquer Poder ou Órgão autônomo, por, no mínimo, 3 (três) anos;

III – título de especialista, mestre ou doutor em área correlata às atribuições do cargo; ou

IV – conclusão, nos 2 (dois) anos anteriores à nomeação ou designação, de ações de capacitação com carga horária mínima de 120 (cento e vinte) horas ou de certificação profissional em área correlata.

Art. 32. Os titulares de cargos em comissão e de funções de confiança estratégicos serão submetidos à avaliação de desempenho anual, com metas vinculadas aos objetivos pactuados no acordo de resultados de que trata o art. 37-A da Constituição Federal.

Parágrafo único. O resultado satisfatório da avaliação de desempenho anual constitui condição para percepção do bônus de resultado previsto no inciso XI-A do art. 37 da Constituição Federal.

Art. 33. Os Poderes e Órgãos autônomos dos entes federativos deverão adequar seus cargos em comissão e funções de confiança aos limites e condições estabelecidos nesta Lei no prazo máximo de 4 (quatro) anos, contado da sua publicação.

CAPÍTULO VII

DO MEIO AMBIENTE DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Art. 34. As administrações públicas, direta e indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão assegurar a seus agentes públicos e colaboradores ambiente de

trabalho saudável, seguro, inclusivo e respeitoso, livre de assédios e de discriminações de qualquer natureza, com garantia de condições adequadas de saúde física e mental, higiene e salubridade, mediante políticas preventivas, educativas e corretivas.

Art. 35. As administrações públicas deverão prevenir, apurar e responsabilizar condutas impróprias nas relações de trabalho, praticadas no exercício da função ou em razão dela, que comprometam a integridade ou a qualidade do ambiente laboral, configurando infrações graves, para fins de responsabilização administrativa:

I – a prática de assédio sexual, assim entendido como qualquer conduta de conotação sexual, verbal, não verbal ou física, não desejada pela vítima, suscetível de afetar sua dignidade ou de criar ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador;

II – a prática de assédio moral, caracterizada por condutas reiteradas que tenham por efeito degradar as condições de trabalho, causar abalo psicológico ou comprometer a saúde física, mental ou o desenvolvimento profissional da vítima;

III – a prática de discriminação, compreendendo:

a) condutas tipificadas na legislação penal como crime de racismo, injúria racial, homofobia e transfobia;

b) atos dirigidos a pessoa ou grupo determinado, fundados em condição específica relacionada a etnia, orientação sexual ou de gênero, idade ou outro fator pessoal, que tenham por intuito ou efeito causar humilhação, constrangimento grave ou dano psicológico.

§ 1º Serão igualmente objeto de responsabilização administrativa as condutas impróprias de baixo ou médio grau de reprovabilidade praticadas nas relações interpessoais de trabalho, observada a proporcionalidade da sanção.

§ 2º O agente público que praticar condutas configuradoras de assédio sexual, nos termos definidos no inciso I deste artigo, incorre em ato de improbidade administrativa atentatório aos princípios da Administração Pública, na forma do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e suas alterações.

Art. 36. Havendo notícia de ocorrência de assédio sexual, na forma do inciso I do art. 35, a Administração Pública adotará medidas imediatas de acolhimento da vítima e de apuração dos fatos, assegurando:

I – atendimento humanizado, garantido que a vítima mulher seja acolhida, preferencialmente, por equipe majoritariamente composta por mulheres;

II – proteção contra qualquer forma de revitimização ou exposição desnecessária;

III – sigilo das informações e proteção contra retaliações;

IV – garantia de participação ativa de mulheres em procedimentos de ouvidoria e em processos disciplinares que envolvam vítima mulher.

§ 1º Quando necessário à preservação da integridade física ou psicológica da vítima, poderão ser determinadas, isolada ou cumulativamente:

I – o afastamento cautelar do possível responsável, sem prejuízo da remuneração;

II – a lotação provisória do possível responsável ou da vítima em outra unidade administrativa;

III – o exercício provisório em regime de teletrabalho integral, quando compatível com as atribuições do cargo.

§ 2º As medidas do § 1º deste artigo serão aplicadas, no que couber, ao acolhimento e atendimento humanizado às agentes públicas vítimas de violência doméstica.

Art. 37. As administrações públicas instituirão:

I - políticas de prevenção e enfrentamento às desigualdades de gênero e raça no serviço público, com apresentação de indicadores e metas concretas e avaliação periódica dos impactos e resultados de cada política;

II - políticas de apoio e acolhimento a agentes públicas gestantes, lactantes ou que sejam as únicas responsáveis pela guarda de crianças de até cinco anos, bem como de crianças e adolescentes com deficiência;

III - políticas de apoio e acolhimento a agentes públicas vítimas de violência doméstica.

§ 1º As políticas de que tratam o inciso II do caput poderão envolver, nos termos da lei:

I - prioridade para remoção de ofício e a pedido, inclusive, quando for o caso, para localidades que ofereçam melhores condições de tratamento à criança ou ao adolescente com deficiência;

II - disponibilização de creches ou outros espaços destinados a acolhimento e atenção à criança.

§ 2º As administrações públicas realizarão avaliação periódica de impacto das políticas de pessoal voltadas às mulheres, em especial das políticas referidas no inciso II do caput deste artigo.

Art. 38. Os contratos administrativos de prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva ou predominante de mão de obra celebrados pelas administrações públicas deverão conter cláusulas que assegurem:

I - o cumprimento integral da legislação trabalhista e das normas de saúde, segurança e medicina do trabalho;

II – a vedação de práticas análogas ao trabalho escravo e do trabalho infantil, em conformidade com a legislação nacional e convenções internacionais, incluindo:

a) a proibição de submeter trabalhadores a condições degradantes, jornadas exaustivas, servidão por dívida ou trabalhos forçados;

b) a vedação de contratação de menores de dezesesseis anos, salvo na condição de aprendiz a partir de quatorze anos;

c) a proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos, bem como de atividades incluídas na Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil;

III – a instituição de canais acessíveis e eficazes para denúncia de assédio, discriminação e violência no ambiente de trabalho;

IV – a responsabilidade solidária da contratada por atos ou omissões de subcontratadas que impliquem violação da legislação trabalhista ou de direitos fundamentais dos trabalhadores;

V – a garantia de que a época de gozo das férias observará, sempre que possível, a conciliação entre o direito ao descanso, o convívio familiar e as necessidades do serviço, em conformidade com a legislação trabalhista;

VI – a possibilidade de compensação de jornada de trabalho, desde que prevista em convenção ou acordo coletivo e compatível com a natureza dos serviços, nas hipóteses de:

a) diminuição excepcional e temporária da demanda, inclusive em razão de recesso de final de ano;

b) necessidade eventual de caráter pessoal do trabalhador, desde que não seja eficiente ou conveniente convocar substituto;

VII – a possibilidade de redução da jornada semanal de 44 (quarenta e quatro) horas para 40 (quarenta) horas, sem prejuízo da remuneração, mediante negociação coletiva ou previsão contratual expressa.

CAPÍTULO VIII

DOS AGENTES PÚBLICOS TEMPORÁRIOS

Art. 39. A contratação de agentes públicos temporários pelas administrações públicas, direta e indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será regida pelo disposto nesta Lei e nas normas específicas editadas por cada ente da Federação, no que forem compatíveis com esta Lei.

§ 1º Consideram-se agentes públicos temporários as pessoas contratadas por tempo determinado para atendimento de necessidades temporárias de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal.

§ 2º O disposto nesta Lei não se aplica às empresas públicas e às sociedades de economia mista.

Art. 40. Sem prejuízo dos casos previstos em leis específicas que atendam aos requisitos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, a contratação de agentes públicos temporários poderá ser realizada para atender a situações:

I - de emergência, urgência ou calamidade pública;

II - em que se justifique a inviabilidade de preenchimento de cargo público efetivo, considerados o diagnóstico da força de trabalho e as circunstâncias atuais e futuras da atividade, como transitoriedade, rotatividade e mudança demográfica, devidamente justificadas em ato próprio, que motivem a futura revisão da necessidade de servidores efetivos e empregados públicos dos quadros permanentes.

§ 1º Na caracterização das situações a que se referem os incisos do caput deste artigo serão levados em consideração estudos técnicos sobre diagnóstico, necessidade e disponibilidade de força de trabalho, sobre a evolução demográfica da população atendida pelos serviços públicos e sobre a eventual necessidade de criação e preenchimento de cargos públicos efetivos e empregados públicos dos quadros permanentes.

§ 2º Para fins do disposto no § 1º, serão consideradas metas e percentuais para redução gradativa e posterior eliminação das contratações de agentes públicos temporários geradas por falhas administrativas.

§ 3º As metas de que trata o § 2º serão fixadas a partir de planejamento da política de pessoal em cada órgão ou entidade.

§ 4º A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística disponibilizará dados para os estudos referidos no § 1º deste artigo, incluindo os necessários para melhor adequação da força de trabalho nos entes da Federação.

Art. 41. É vedada a contratação de agente público temporário que não tenha sido previamente aprovado em processo seletivo simplificado de provas ou de provas e títulos, com observância dos princípios da objetividade, impessoalidade e transparência, devendo todos os documentos e etapas do procedimento ser devidamente divulgados no portal da transparência do ente federativo.

§ 1º O processo seletivo simplificado será regulado por lei ou decreto do Poder Executivo de cada esfera federativa e será estruturado de modo a reduzir

seu tempo de duração, simplificar a participação de interessados, aumentar as opções de candidatos e de perfis, racionalizar custos, assegurar o preenchimento tempestivo das vagas e a seleção de pessoas com as competências necessárias para o desempenho das atribuições.

§ 2º A exigência estabelecida neste artigo não se aplica aos casos de emergência, urgência ou calamidade pública em que se justifique, mediante motivação expressa, a ausência de processo seletivo, exigida sua ampla divulgação no portal da transparência do ente federativo.

Art. 42. Não poderão ser contratados na condição de agentes públicos temporários os parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau:

I - dos agentes políticos de primeiro escalão do ente federativo a que se vincula o órgão ou entidade contratante; e

II - dos dirigentes do órgão ou entidade contratante e do órgão ou entidade em que exercerão suas funções.

Art. 43. Havendo candidatos aprovados dentro do número de vagas previstas em concurso público vigente destinado ao provimento de cargo efetivo ou emprego público do quadro permanente, não será admitida a contratação de agentes públicos temporários com base nesta Lei para o mesmo serviço ou função, salvo, exclusivamente, quando indispensável para suprir o afastamento comprovadamente temporário de servidor efetivo ou empregado público do quadro permanente.

Art. 44. Fica instituído o Banco Nacional de Contratações Temporárias (BNCT), que concentra as informações e documentos relacionados aos procedimentos de seleção e de contratação de agentes temporários de todos os entes da Federação.

§ 1º A integração ao BNCT permitirá ao ente federativo a adesão a processos seletivos realizados por outros entes.

§ 2º Os entes federativos e os consórcios públicos poderão realizar processos seletivos unificados de agentes temporários, com aproveitamento das avaliações e dos cadastros de aprovados entre os entes previamente aderentes.

Art. 45. A contratação dos agentes públicos temporários de que trata esta Lei será efetivada mediante contratos administrativos individuais por tempo determinado.

§ 1º Compete à Justiça comum processar e julgar os litígios envolvendo os contratos administrativos de que trata o caput.

§ 2º Os agentes públicos temporários são segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social.

§ 3º Os contratos observarão prazo máximo disposto nas leis específicas, não podendo, em nenhuma hipótese, superar 5 (cinco) anos, incluídas as eventuais prorrogações.

§ 4º Aplicam-se aos agentes públicos temporários as regras relativas à acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas previstos nos incisos XVI e XVII do art. 37 da Constituição Federal.

Art. 46. Salvo expressa disposição legal, aos contratos de que trata esta Lei não serão aplicadas as regras do regime jurídico dos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo e as regras do regime trabalhista previsto no Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho).

§ 1º A avaliação de desempenho dos agentes públicos temporários, vinculada a métricas de produtividade, bem como às competências e habilidades dos contratados, será considerada para eventual prorrogação do contrato e para extinção do contrato antes do término da sua vigência.

§ 2º Será inválida a decisão administrativa que estender, aos agentes públicos temporários, o direito à estabilidade ou outros direitos e vantagens peculiares da condição de servidor público, inclusive em regime de emprego público.

§ 3º O exercício de funções semelhantes não equipara os agentes públicos temporários aos servidores públicos de que trata o § 2º deste artigo, inclusive para fins financeiros ou de percepção de outras vantagens.

Art. 47. São direitos mínimos dos agentes públicos temporários contratados nos termos desta Lei, sem prejuízo de outros estabelecidos nas leis específicas:

I - gratificação natalina, correspondente a 1/12 (um doze avos) da remuneração a que fizer jus no mês de dezembro, por mês de exercício no respectivo ano;

II - gozo de férias nas hipóteses de contratos com prazo superior a 12 (doze) meses, com um terço a mais do que a remuneração normal;

III - repouso semanal remunerado;

IV - estabilidade à gestante, nos termos da legislação trabalhista;

V - aviso prévio mínimo de 30 dias no caso de extinção antecipada de contrato vigente há 12 (doze) meses ou mais;

VI - remuneração total não inferior ao piso salarial profissional ou salário mínimo estabelecidos em virtude de lei nacional ou, quando for o caso, em virtude de lei estadual, nos termos da Lei Complementar 103, de 14 de julho de 2000;

VII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei, condicionado à comprovação da exposição aos fatores de risco, vedada a concessão abstrata por categoria ou grupo funcional;

VIII - bônus por resultados, na forma da lei;

IX - indenização correspondente a uma remuneração mensal para cada ano trabalhado, no caso de extinção de contratos cuja vigência tenha ultrapassado 12 (doze) meses.

Art. 48. Os agentes públicos temporários terão, durante o período dos respectivos contratos, direito, no mínimo, às seguintes licenças ou afastamentos, sem prejuízo de outros estabelecidos nas leis específicas:

I - por gestação, por 120 (cento e vinte) dias consecutivos;

II - paternidade, a partir da data do nascimento, da adoção ou guarda judicial, nos termos do § 1º do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ou de posterior lei regulamentadora;

III - casamento, por 3 (três) dias consecutivos;

IV - falecimento do cônjuge, companheiro, pais, filhos e irmãos, por 2 (dois) dias consecutivos;

V - para tratamento de sua saúde ou por motivos de acidente ocorrido em serviço ou doença profissional.

Art. 49. O contrato com agente público temporário extinguir-se-á, sem direito a indenização:

I - pelo término do prazo contratual;

II - por iniciativa do contratado, cumprindo nesta hipótese a prévia comunicação à contratante, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias;

III - em virtude de avaliação de desempenho que considere não recomendável a permanência do vínculo contratual;

IV - pela extinção ou conclusão dos serviços contratados;

V - por casos fortuitos ou de força maior, que impeçam o prosseguimento do contrato;

VI - por descumprimento das obrigações contratuais, apurado regularmente e ouvido o contratado;

VII - por aplicação de sanção disciplinar de natureza expulsiva.

§ 1º Ao regime disciplinar do agente público temporário aplicam-se, no mínimo, os mesmos deveres, proibições, infrações e sanções disciplinares previstos regime disciplinar aplicável aos servidores ocupantes de cargo efetivo no respectivo ente federativo, sem prejuízo do disposto em lei específica.

§ 2º As sanções disciplinares ao agente público temporário serão aplicadas após processo disciplinar que garanta ampla defesa e contraditório.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, adotar-se-á o mais simples dos procedimentos disciplinares acusatórios aplicáveis aos servidores ocupantes de cargo efetivo no respectivo ente federativo.

Art. 50. Os agentes públicos temporários não poderão:

I - receber atribuições, funções ou encargos não previstos no respectivo contrato;

II - ser nomeados ou designados, ainda que a título precário ou em substituição, para o exercício de cargos em comissão ou funções de confiança, salvo na hipótese de prévia suspensão ou extinção de seus contratos;

III - ser novamente contratados para o mesmo serviço ou função, vinculado ao mesmo órgão, com fundamento nesta Lei, antes de decorridos 24 (vinte e quatro) meses do encerramento de seus contratos anteriores, salvo na hipótese de emergência que comprovadamente não possa ser atendida por outros contratados.

Art. 51. As leis que regularem de forma específica a contratação de agentes públicos temporários deverão observar as diretrizes da modernização dos recursos humanos da Administração Pública, da melhoria da qualidade dos serviços públicos, da eficiência, da eficácia, da efetividade, da impessoalidade e do planejamento da força de trabalho.

Art. 52. As despesas com o custeio da remuneração dos agentes públicos temporários serão computadas para fins dos limites de despesa de pessoal estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 53. Aplicam-se à contratação e ao exercício de função pelos agentes públicos temporários as normas relativas ao meio ambiente de trabalho dispostas nesta Lei.

CAPÍTULO IX

DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS

Art. 54. O art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro) passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

“Art. 28.....
.....

§ 4º O erro grosseiro, para fins de responsabilização do agente público, é compreendido como a conduta manifestamente inescusável que não seria praticada por agente diligente em situação semelhante, considerados, para sua verificação, os seguintes elementos:

I – a diligência observada e a coerência e motivação do processo decisório;

II – a conformidade da conduta com as atribuições e deveres inerentes à função exercida;

III – o nível de incerteza fática ou jurídica existente sobre a matéria objeto da atuação; e

IV – a compatibilidade entre a conduta e os elementos disponíveis e efetivamente considerados ao longo do processo decisório, em atenção ao interesse público e às circunstâncias da decisão.” (NR)

Art. 55. O art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XIII:

“Art. 11.

XIII – praticar, no âmbito das relações de trabalho, conduta de conotação sexual contra a vontade de alguém, sob forma verbal, não verbal ou física, manifestada por palavras, gestos, contatos físicos ou outros meios, que tenham o efeito de causar grave perturbação e constrangimento a pessoa, afetar a sua dignidade ou criar-lhe um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador.

.....” (NR)

Art. 56. A Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargos, empregos e funções públicas, em todos os Poderes e Órgãos autônomos dos entes da Federação, estabelece os impedimentos posteriores ao seu exercício e os requisitos e restrições a ocupantes de cargos, empregos e funções que tenham acesso a informações privilegiadas.” (NR)

“Art. 2º. Submete-se ao regime desta Lei todo e qualquer agente público, assim entendido toda pessoa física que exerça, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública nos órgãos e entidades de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (NR)

“Art. 3º

II - informação privilegiada: a que diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito de qualquer dos

Poderes e Órgãos autônomos que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público.” (NR)

“Art. 4º O agente público deve agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada.

§ 1º No caso de dúvida sobre como prevenir ou impedir situações que configurem conflito de interesses, o agente público que exerça funções no âmbito do Poder Executivo federal deverá consultar a Comissão de Ética Pública ou a Controladoria-Geral da União, conforme o disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei.

.....” (NR)

“Art. 5º Configura conflito de interesses no exercício de cargo, emprego ou função pública:

.....” (NR)

“Art. 6º Configura conflito de interesses após o exercício de cargo, emprego ou função pública:

.....

II.....

c) celebrar com órgãos ou entidades públicos contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que tenha ocupado o cargo, emprego ou função;

.....” (NR)

“Art. 6º-A Os agentes públicos que ocuparem cargos de direção, assessoramento superior (Cargos Comissionados Executivos – CCEs – e Funções Comissionadas Executivas – FCEs – de níveis 15 a 18 e equivalentes), diretores e membros de conselhos de administração ou fiscal de empresas estatais, diretores de agências reguladoras, membros de conselhos ou colegiados com poder de decisão estratégica ou regulatória, e demais cargos de alta relevância definidos em regulamento, ficam sujeitos a período de quarentena após o término de seu vínculo ou o afastamento definitivo do cargo.

§ 1º O período de quarentena será de 1 (um) a 3 (três) anos, a ser definido em regulamento, considerando a natureza e o grau de influência do cargo, emprego ou função ocupado.

§ 2º Durante o período de quarentena, o ex-agente público fica impedido de:

I - atuar em empresas ou atividades relacionadas com o setor ou a política pública em que desempenhava suas funções;

II - representar interesses de particulares perante órgãos ou entidades da administração pública com os quais tenha tido contato em razão do cargo;

III - exercer cargo ou função em entidades de representação de interesses ou consultoria que atuem no setor em que desempenhava suas funções;

IV - utilizar informações privilegiadas ou confidenciais obtidas em razão do cargo para benefício próprio ou de terceiros.

Art. 6º-B. Para os cargos definidos no art. 6º-A desta Lei, o período de quarentena poderá ser parcialmente remunerado, nos termos de regulamento.

§ 1º Para os casos de quarentena remunerada estabelecidos conforme o *caput* deste artigo, o primeiro ano da quarentena será remunerado com valor equivalente ao último vencimento do cargo ocupado, descontados os valores de benefícios específicos do cargo, e será condicionado ao cumprimento irrestrito das vedações da quarentena e à comprovação de não exercício de atividades remuneradas.

§ 2º Os anos subsequentes do período de quarentena serão não remunerados, mantido o dever de observância, também nesse período, das vedações e restrições previstas no Art. 6º-A desta Lei.

§ 3º A autoridade competente para fiscalizar o cumprimento da quarentena poderá suspender a remuneração caso haja indícios de descumprimento das regras, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.”

“Art. 13-A. Aplica-se o disposto nesta Lei ao agente público em gozo de licença para tratar de interesses particulares ou de licença ou afastamento correlato, nos termos do estatuto aplicável ao agente público.”

CAPÍTULO X

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 57. Revoga-se o art. 10 da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.

Art. 58. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Marco Legal da Administração Pública Federal é o desdobramento legal da transformação constitucional da Administração Pública proposta pelo Grupo

de Trabalho sobre a Reforma Administrativa¹⁰⁹, instituído na Câmara dos Deputados com o objetivo de aperfeiçoar a gestão pública e a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população.

O Grupo de Trabalho sobre a Reforma Administrativa promoveu atividades, debates e audiências públicas com o propósito de colher as mais diversas contribuições de sindicatos de servidores públicos, autoridades públicas, acadêmicos e representantes da sociedade. Este projeto de lei decorre dessa intensa interação entre parlamentares e sociedade para consolidar um novo paradigma para a Administração Pública brasileira.

Neste Projeto de Lei apresentado, buscou-se, ainda que parcialmente, a superação do cenário, marcante no direito administrativo brasileiro, de um arcabouço normativo fragmentado, por vezes anacrônico, que gera ineficiência, desigualdades e desconfiança. Assim, propõe-se que os principais temas relacionados à estrutura operacional da administração pública nacional e que não demandem, por comando constitucional, a edição de lei complementar, sejam tratados em um único diploma, que se sugere chamar de “Marco Legal da Administração Pública brasileira”.

Com a intenção de tornar a Administração Pública mais eficiente, transparente e legítima, o Marco Legal regulamenta todo o ciclo laboral relativo à gestão de pessoas de modo a valorizar e capacitar o servidor público e torná-lo capaz de atender aos disruptivos objetivos introduzidos no texto constitucional.

Nesse cenário, buscou-se tratar, nesta proposição, do planejamento da força de trabalho e da racionalidade dos concursos públicos, da estruturação de carreiras com foco no mérito, na transversalidade e na mobilidade, da gestão de desempenho e modernização das relações de trabalho, da profissionalização e do caráter institucional do estágio probatório, dos critérios técnicos para provimento dos cargos de liderança, da promoção de um meio ambiente de trabalho íntegro e

¹⁰⁹ A página oficial do Grupo de Trabalho se encontra no endereço: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/57a-legislatura/grupo-de-trabalho-sobre-a-reforma-administrativa>.

respeitoso e da racionalização e garantia de direitos na contratação temporária. De forma mais detalhada:

a) do planejamento da força de trabalho e da racionalidade dos concursos públicos, estabelecendo um novo paradigma para ingresso no serviço público, sob a premissa de que não se pode tomar o concurso público como um fim em si mesmo, muitas vezes descolado da real necessidade do Estado. Nesse contexto, destacam-se a obrigatoriedade de integração dos concursos públicos à gestão estratégica de pessoas e a preocupação em manter o quadro de pessoal em condições quantitativas e qualitativas para garantir a regularidade, continuidade, eficiência, segurança e atualidade das atividades, constituindo-se de uma fase preparatória do procedimento de concurso público;

b) da estruturação de carreiras com foco no mérito, na transversalidade e na mobilidade, de modo a permitir melhor alocação dos recursos humanos à disposição do Estado, privilegiando a transversalidade, a simplificação e a racionalização de uma estrutura de quadros funcionais que hoje é reconhecidamente complexa de quadros funcionais, com inspiração em normas recentemente editadas no âmbito do Poder Executivo federal;

c) da gestão de desempenho e modernização das relações de trabalho, institucionalizando programas de gestão do desempenho do servidor e regulamentando, de forma equilibrada, o teletrabalho, orientando a Administração para uma cultura de resultados e entregas de qualidade, buscando trazer uma harmonização de regras e conceitos para o âmbito nacional, englobando diretrizes mínimas também para os entes subnacionais;

d) da profissionalização e institucionalidade do estágio probatório, destacando sua natureza processual – e não meramente um “passar do tempo” –, de avaliação e de adaptação do servidor às funções do cargo no qual foi investido, sem representar qualquer ruptura no modelo institucional em vigor desde 1998;

e) dos critérios técnicos para os cargos de liderança, estabelecendo limites e requisitos voltados à profissionalização dos cargos em comissão – especialmente dos estratégicos – e à representatividade dos seus ocupantes, mulheres e pessoas pretas e pardas, por exemplo;

f) da promoção de um meio ambiente de trabalho íntegro e respeitoso, livre de qualquer tipo de assédio e discriminação e nos quais se respeitem direitos básicos relacionados à segurança e à saúde do trabalhador, independentemente do vínculo mantido com a Administração Pública; e

g) da racionalização e garantia de direitos na contratação temporária, no ponto em que, ao mesmo tempo em que coíbe o uso indiscriminado dessa modalidade como burla ao concurso público, o projeto assegura um rol de direitos mínimos aos agentes temporários, conferindo dignidade a essa relação de trabalho.

A gestão de pessoas da Administração Pública brasileira precisa ser modernizada para que o Estado possa executar políticas públicas mais eficientes. Nesse contexto, faz-se necessário um arcabouço normativo minudente que oriente a ação estatal para efetiva entrega de resultados, conforme determina a Constituição. O objetivo central desta proposta é fortalecer o Estado e dotá-lo de reais instrumentos para transformar positivamente a vida da população.

Diante da relevância da proposição, evidenciada nos termos da presente justificação, contamos com o apoio dos nobres Pares para a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em de de 2025.

PEDRO PAULO
Deputado Federal