

# afipea

Sindicato Nacional dos  
Servidores do Ipea

Associação dos  
Funcionários do Ipea

Carreiras no serviço público,  
governança e desenvolvimento

**NOTA TÉCNICA 22**

Por: Luiz Alberto dos Santos

## Sumário

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>A ORGANIZAÇÃO DE CARREIRAS NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL NO CONTEXTO ATUAL .....</b>	<b>7</b>
2.1	CARREIRAS, SISTEMA DO MÉRITO E DESENVOLVIMENTO .....	25
2.2	O QUADRO ATUAL .....	31
<b>3</b>	<b>ASPECTOS CONCEITUAIS DO PROBLEMA.....</b>	<b>46</b>
3.1	CONCEITOS E PREMISSAS .....	46
3.2	CRITÉRIOS PARA A IMPLANTAÇÃO DE CARREIRAS .....	75
3.3	CARGOS TÍPICOS OU EXCLUSIVOS DE ESTADO .....	77
3.4	ESTRUTURA INTERNA DAS CARREIRAS E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO .....	90
<b>4</b>	<b>POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS E PLANOS DE CARREIRA PARA O PODER EXECUTIVO .....</b>	<b>94</b>
4.1	LIMITES E CONDICIONANTES PARA A ORGANIZAÇÃO DE CARREIRAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL .....	98
4.2	PROFISSIONALIZAÇÃO DOS COMISSONAMENTOS .....	108
4.3	INGRESSO E DESENVOLVIMENTO .....	124
4.4	ESTRUTURA REMUNERATÓRIA .....	132
4.5	FORMAÇÃO, QUALIFICAÇÃO E TREINAMENTO: O PAPEL DAS ESCOLAS DE GOVERNO .....	137
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES E PROPOSTAS PARA UM SISTEMA DE CARREIRAS .....</b>	<b>140</b>
5.1	SOLUÇÕES PRÁTICAS PARA PROBLEMAS CONCRETOS .....	145
<b>6</b>	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>154</b>

# CARREIRAS NO SERVIÇO PÚBLICO, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO

---

## 1 Introdução

Carreiras públicas são instrumentos da governança, e sua existência e organização materializam uma estrutura burocrática que é essencial para a governabilidade democrática e para os processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, a ordenação econômica, a defesa do interesse nacional e da soberania do país, o *enforcement*, a regulação econômica, a garantia do acesso à Justiça e à própria produção legislativa .

O ingresso e desenvolvimento meritocráticos, como apontam diversos estudos (Rauch e Evans, 2000; Evans, 2004; OECD, 2008; Dahlstrom et al, 2011; Cavalcante et al, 2018) têm importante papel no desempenho governamental, assim como no próprio desenvolvimento econômico.

A organização de carreiras, no serviço público, responde, de forma direta e imediata, à necessidade de assegurar ao Estado, em todos os níveis de Governo, uma estrutura de recursos humanos que seja compatível com as suas necessidades, e relacionada às suas responsabilidades definidas na Constituição ou Leis Orgânicas dos entes estatais. Ela não é, nem deve ser, o resultado, apenas, de pressões corporativas, ou objetivar a geração de postos de trabalho, ou mesmo servir de instrumento a projetos de poder de dirigentes eleitos transitoriamente e, menos ainda, dos que cultivem ambições autoritárias.

Ao mesmo tempo, ela também precisa ser orientada por uma racionalidade, à medida que sua finalidade é conferir aos entes estatais *capacidades* governativas, seja no que toca à formulação, implementação e avaliação de políticas, nas mais diversas áreas, seja no que toca à prestação de serviços públicos em sentido estrito, ou a execução de funções que, pelo seu caráter de exclusividade ou expressão do poder de império do Estado, não podem ser executadas por meio de prestadores de serviços, mediante contrato.

Sem essa organização, sequer se poderia, de fato, falar em “Estado”; mas a extensão da organização de Carreiras, por certo, depende do *perfil* do Estado a que estejamos nos referindo, num determinado contexto histórico. E o Estado de Bem-Estar Social, para muito além do “Estado Gendarme” ou do “Estado Mínimo Comprador”, não pode ser eficiente, eficaz ou efetivo, sem uma ampla estrutura de cargos públicos, organizados em Carreiras, que assegure

a composição de um *corpo burocrático*, ou seja, formado a partir de critérios de *impessoalidade, ética, profissionalismo e mérito*, estruturado, em quantidade e qualidade, segundo os deveres estatais.

A organização de carreiras, no atual contexto, assim, não pode ser o resultado, apenas, da pressão setorial ou corporativa. Ela deve ser o resultado de uma política de gestão de pessoas, orientada por diretrizes e princípios, tema que, derivado diretamente da Constituição Federal de 1988, já exigia, mesmo antes de sua promulgação, a atenção por parte do Poder Público, nos três níveis da Federação, dada a sua importância para promover mecanismos direcionados assegurar a continuidade das políticas públicas e a capacidade de governo, por meio de uma força de trabalho adequada, recrutada meritocraticamente e cuja evolução em *carreiras* seja pautada pela impessoalidade, mas também pela eficiência, incentivo ao desempenho e à qualificação, e reconhecimento social e profissional.

O papel que os servidores desempenham, no processo de desenvolvimento de um país, está ligado à forma como eles são reconhecidos.

Em perspectiva comparada, segundo Pollit e Bouckaert (2019:47), os processos de reforma da gestão pública, que se realizam de forma reiterada e em contextos distintos, em cada país, são afetados por elementos estruturais, culturais e funcionais, entre eles a forma como se relacionam os *executivos políticos* (ministros) e os servidores do topo do serviço civil (“mandarins”. Trata-se, segundo os autores, de um elemento funcional, mas que é fortemente influenciado por valores e pressupostos culturais. Pollit e Bouckaert destacam que

*“One way to think of this is to regard it as a bargain between the two elites (Hood and Lodge, 2006). For example, top civil servants may be treated as an independent group of ‘trustees’ (or ‘magistrates’ or ‘technocrats’), or they may be regarded as ‘agents’ for the politicians—‘battle troops for political masters to command and redeploy’ (Hood, 2002, p. 319). As trustees, top officials receive a generous share of discretionary authority and a high social status. As agents of the politicians, they may receive operational autonomy and the pleasures of being trusted confidants, closely protected by the politicians, but only for as long as the latter are in power. The German (Hegelian) idea of a civil service probably comes closer to the former (trustee) model, while most top American officials are more the ‘battle troops’. The career paths of the two elites may be largely separate (as in the UK) or extensively intertwined, as in France, where, for example, Prime Ministers Jospin and Juppé and Presidents Mitterrand, Chirac, and Hollande had all attended the famous training school for top civil servants, the École Nationale d’Administration (ENA).”*

No Brasil, a ausência de um serviço público “superior”, em nível nacional, impede maiores digressões. Em regra, carreiras nas áreas de advocacia pública e fiscalização tributária se acham presentes em com forte poder e autonomia, mas são poucos os Estados que, a exemplo da União, já adotaram medidas mais amplas e efetivas no sentido de promover a instituição de carreiras para assegurar a formulação e implementação de políticas em bases suficientes para que essas carreiras possam ser consideradas “trustees”, exercendo, no mais das vezes, o papel de “battle troops”, ou meros cumpridores das ordens do comando político do Governo.

A organização de carreiras, portanto, é instrumental para que a gestão pública seja menos dependente de voluntarismos, e menos sujeitas às incertezas e inseguranças provocadas pelas trocas de governo.

A alternância no poder das forças políticas que disputam as eleições, por certo, confere ao governante eleito e a sua coalização a prerrogativa de definir e implementar o seu programa de governo, mas essa prerrogativa é, por definição, limitada pelos princípios constitucionais que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência, entre outros).

Mas a capacidade de *formular políticas*, e promover a sua implementação, de acordo com as prioridades governamentais, requer um corpo administrativo – burocrático, no melhor sentido weberiano – qualificado, com visão de conjunto e perspectiva de longo prazo, comprometido com os valores da democracia, selecionado meritocraticamente, com a garantia de desenvolvimento em carreira a partir de critérios transparentes, com regularidade, e protegido contra desmandos e abusos, para que não seja, esse mesmo corpo administrativo, um mero joguete a serviços de interesses momentâneos.

A governança, ou bom governo, pode ser entendida como um pressuposto para a governabilidade, ou seja, a própria capacidade de que o Governo *governe*, mas se refere aos seus aspectos adjetivos e instrumentais. Trata-se da capacidade (financeira, gerencial e técnica) que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas/programa de governo, e que tem sua fonte primeira nos próprios agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam esses processos e formulação e implementação das políticas públicas e representam a face do Estado diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público, e, segundo Kaufmann, se reflete no respeito que os cidadãos e o próprio Estado têm pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles <sup>1</sup>. Segundo a OCDE (2014), a governança pública

*“...is the process through which governments use public resources to develop policies and deliver programmes and services for the benefit of citizens and society. This study sees good governance as the optimisation of this process – delivering programmes and services efficiently, effectively and economically. Good governance signifies that this process is underlined by broader principles such as rule of law, transparency, integrity and accountability that work to ensure policy makers are behaving with citizens in mind.” (OECD, 2014. International Study on the Role of Supreme Audit Institutions in Supporting and Enhancing Good Governance). ”*

Contudo, como aponta B. G. Peters (2002), há uma mudança em curso, de um estilo de governo baseado em *autoridade e hierarquia* para um estilo de governo que assume um papel menor do Estado, em favor de abordagens governativas que se baseiam menos em

---

<sup>1</sup> KAUFMANN, KRAAY & MASTRUZZI. The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues. Policy Research Working Paper 5430. The World Bank Development Research Group - Macroeconomics and Growth Team, September 2010)

autoridade formal, e mais em interações entre o Estado e atores sociais. Essa “Nova Governança”, que destaca as redes, barganhas e interações, mais do que hierarquias, como a melhor forma de governar, seriam, na sua visão, o melhor meio de entender a governança. Como salienta Aguillar (2007),

*“En esta circunstancia social contemporánea, se denomina gobernanza en sentido estricto o gobernanza “moderna”, “nueva”, al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta-interacción-interdependencia-coproducción-corresponsabilidad-asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales.*

*En sentido estricto, la gobernanza (o gobernanza nueva, moderna) es un concepto que describe y explica la descentralización que caracteriza al actual proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad, su carácter de sistema (governance system, PNUD) y que ha dado pie al concepto o metáfora de “gobernanza por redes” o “gobernanza participativa” (UNCEPA / UNDESA), que en razón de la sinergia de los recursos públicos, privados y sociales incrementa la claridad, capacidad y eficacia directiva de una sociedad.”*

Essa perspectiva, que sucede, historicamente, a abordagem burocrática e a da Nova Gerência Pública, vem sendo denominada “Nova Governança Pública”, tendo como contemporânea a “Governança da Era Digital” (POLLIT e BOUCKAERT, 2017), coloca relevantes desafios para a Administração Pública, no que toca ao desenho de carreiras, as habilidades a serem exigidas dos seus integrantes, e as instituições a serem estruturadas para que as relações Estado-Sociedade, esteja habilitada a atuar, na perspectiva do diálogo, da negociação, das barganhas e das parcerias, sem que abra mão de seu papel e se converta, apenas, em instrumento a serviço de interesses melhor posicionados política ou economicamente.

Este estudo intenta promover a abordagem da organização de carreiras no serviço público, o papel do Estado e da participação dos servidores públicos, a partir do ingresso meritocrático, do desenvolvimento em carreira, dos monopólios funcionais e das especificidades do regime jurídico de direito público, como atores no processo de desenvolvimento.

A partir da análise da composição dos regramentos constitucionais estabelecidos pela Carta de 1988, a jurisprudência do STF, a estrutura de carreiras e regras de ingresso e desenvolvimento, e os critérios para a ocupação de cargos de direção e assessoramento, o capítulo buscará identificar os princípios a serem preservados e cuja implementação deve ser observada, no âmbito federativo brasileiro, para que a gestão pública possa cumprir o seu papel como guardião do interesse público e instrumento do Estado para garantir o cumprimento de seu papel constitucional.

## 2 A organização de carreiras no serviço público federal no contexto atual

Desde a década de 1930 a organização de carreiras no serviço público brasileiro vem sendo objeto de iniciativas no plano legal e administrativo, como a pioneira edição, em 1936, da Lei nº 284/36, a *Lei do Reajustamento*, que instituiu o Conselho Federal do Serviço Público Civil – CFSPC e adotou o “princípio geral de formação de carreiras para os funcionários civis federais”, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP, em 1938<sup>2</sup>, pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho, para “selecionar os candidatos aos cargos públicos federais” e “promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União”, e a instituição, pelo Decreto-Lei nº 1.713, de 1939, do regime jurídico estatutário e de regras para a estruturação de quadros de carreira dos servidores.

A medidas de reorganização dos quadros de pessoal do Poder Público editadas por Getúlio Vargas sob a égide do Estado Novo foram adotadas em um contexto autoritário e centralizador<sup>3</sup>, mas modernizador, visando a superação do patrimonialismo então dominante, e antecedem a própria Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943, mas a elas seguiram-se outras tantas iniciativas, que culminaram, num longo processo de reformas e contrarreformas, na Carta de 1988 e na Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

As iniciativas reformistas relativas ao serviço público foram, em geral, implementadas de forma incremental, improvisada, acriteriosa ou casuística, ou mesmo ignoradas sempre que conveniências políticas ou administrativas se impuseram. A própria regulamentação da Constituição de 1988 e da EC 19/98, e sua regulamentação, foram processos inconclusos, restando ainda hoje incompleta a própria “reforma administrativa” de que trata o art. 24 do Ato das Disposições Transitórias, que previa que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios editarão leis que estabeleçam critérios para a compatibilização de seus

---

<sup>2</sup> O DASP foi criado para cumprir o previsto no art. Art 67 da Constituição de 1937, que institui o Estado Novo, e que previa a existência “junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições: a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;...”.

<sup>3</sup> Além da centralização de poderes na figura do Chefe do Executivo, fruto do modelo autoritário da Carta de 1937, e que aboliu o Poder Legislativo, o Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de Abril de 1939, dispoendo sobre a administração dos Estados e dos Municípios, previa em seus art. 1º e 2º que “Os Estados, até a outorga das respectivas Constituições, serão administrados de acordo com o disposto nesta lei”, determinando a existência como órgãos de administração do Estado, “o Interventor, ou Governador” e “o Departamento Administrativo”. Esse “DASP” estadual teria como competências, entre outras, aprovar os projetos dos decretos-leis que a serem baixados pelo Interventor, ou Governador, ou pelo Prefeito, aprovar os projetos de orçamento, fiscalizar a sua execução orçamentária, e “proceder ao estudo dos serviços, departamentos, repartições e estabelecimentos do Estado e dos Municípios, com o fim de propor, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações que devam ser feitas nos mesmos, sua extinção, distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalhos”.

quadros de pessoal ao disposto no art. 39 da Constituição e à reforma administrativa dela decorrente, no prazo de dezoito meses, contados da sua promulgação.”

Passados quase 33 anos da promulgação da Carta de 1988, o “ciclo incompleto” das reformas administrativas no Brasil<sup>4</sup> ainda desafia os governos a adotarem medidas para que o serviço público atenda aos princípios básicos de uma organização burocrática clássica, com suas características de regularidade, impessoalidade e eficiência, mas sem abrir espaço à mera apropriação do poder político por essa burocracia, e tornar essa burocracia *responsiva e autonomamente inserida*, como propõe Evans (2004).

Expressivos avanços foram alcançados a partir da redemocratização e da Carta de 1988, cujos princípios orientadores cumpriram papel fundamental para refrear o resistente ímpeto clientelista e patrimonialista que ainda hoje impede uma gestão pública em níveis adequados de eficiência e eficácia, mas ainda há muito a ser feito no sentido de assegurar ao Estado, nos três níveis de Governo, e nos Três Poderes e instituições autônomas, efetivas condições para a sua profissionalização, assegurando um serviço público responsivo à sociedade e seus representantes eleitos, mas também menos vulnerável às injunções políticas ou aos interesses momentâneos.

Apesar da expressiva mudança no perfil da força de trabalho e sua composição, resultantes do ingresso meritocrático, da redução dos cargos em comissão livre nomeação e exoneração e implementação de medidas para assegurar o seu provimento por servidores de carreira e da relativa redução da pulverização de cargos, ocorrida, em especial, nos últimos vinte anos, ainda há muito a ser feito para que a capacidade administrativa seja disseminada e o serviço público federal seja dotado de uma estrutura de carreiras que, simultaneamente, atenda aos princípios constitucionais e às necessidades do Estado em suas diferentes instâncias de formulação, implementação e avaliação de políticas, regulação e exercício das demais atividades exclusivas de Estado na prestação de serviços públicos.

Para cumprir o comando legal do referido art. 10 da Lei nº 8.112, de 1990, diversas tentativas foram esboçadas, algumas delas vinculadas a processos de “reforma administrativa”, mas nenhuma foi concluída.

Desde 1987, e especialmente a partir da vigência da atual Carta Constitucional, diversas proposições foram submetidas ao Poder Legislativo, a começar pelo Projeto de Lei nº 242, de 1987, sucedido pelo Decreto-Lei nº 2.430/87. Em 1989, o Executivo apresentou o Projeto de Lei nº 4.059, que, aprovado pela Câmara dos Deputados, foi retirado em 1993. Em 1994, após amplos debates e a elaboração de diversas propostas alternativas, foi enviado ao

---

<sup>4</sup> Ver SANTOS; SOUZA (2018).

Congresso o Projeto de Lei nº 4.407, que, por suas inúmeras deficiências, não logrou aprovação, sendo retirado em 1995 pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso<sup>5</sup>.

Paralelamente ao debate sobre a redução do tamanho do Estado, ou sua reestruturação, a organização de carreiras tecnicamente consistentes é pressuposto da atuação do Estado, ainda que no contexto de uma tendência à sua concentração nas ações de planejamento ou formulação de políticas, regulação da atividade econômica, solução dos conflitos sociais, e garantia da soberania, e quando ocorre a transferência, em maior ou menor grau, conforme cada país, da prestação direta de serviços para entidades de direito privado.

Além disso, o tema se mostra especialmente relevante quando se verifica a crescente participação da despesa com pessoal nos gastos públicos, e a preocupação de que este gasto seja, efetivamente, visto como um investimento que deve ser acompanhado de uma *taxa de retorno* adequada, a fim de que tais despesas estejam legitimadas perante a sociedade.

Essas questões se colocam com relevância ainda maior em função das limitações impostas à gestão fiscal e às despesas públicas, a vigorarem, pelo menos, até 2036, em face da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, mas que já vigoram, de imediato, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal-, da Lei Complementar nº 173, de 2020, e das disposições que, anualmente, são veiculadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias com o propósito de controlar a evolução das despesas com pessoal e encargos. A Emenda Constitucional nº 109, de 2021, aguçou ainda mais essas limitações, incorporando na forma do art. 167-A da Constituição, para os entes subnacionais, limite de despesas correntes correspondente a 95% das receitas correntes, e na forma do art. 109 do ADCT, limite de despesas obrigatórias para a União correspondente a 95% da despesa primária total.

No âmbito Federal, do ponto de vista da Lei de Responsabilidade Fiscal, não há se falar em *excesso* de despesas com pessoal civil e militar, inclusive aposentadorias e pensões, em relação à receita corrente líquida, dado que os gastos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário acham-se ainda inferiores aos limites por ela estabelecidos (50% das receitas correntes líquidas). A evolução da despesa com pessoal e encargos – civil e militar, ativos, inativos e pensionistas, de 2001 a 2021, - evidencia que, em nenhum momento desse período, o total dessas despesas ultrapassou 5% do PIB; e, no período 2008 a 2020, ela se situou, em média, em 4,5% do PIB (Tabela 1):

**Tabela 1 - Governo Federal - Evolução das Despesas com Pessoal e Encargos - 2001 a 2020 - R\$ Milhões correntes**

Ano	Dotação Inicial (a)	Autorizado	Executado	% Exec.	RCL (1)	% RCL (2)	PIB Nominal (3)	% PIB
		(b)	(c)	(d= c / b)	(e)	(f=c / e)	(g)	(h=c / g)

<sup>5</sup> Um exame aprofundado do conteúdo e tramitação dessas proposições pode ser consultado em SANTOS (1996).

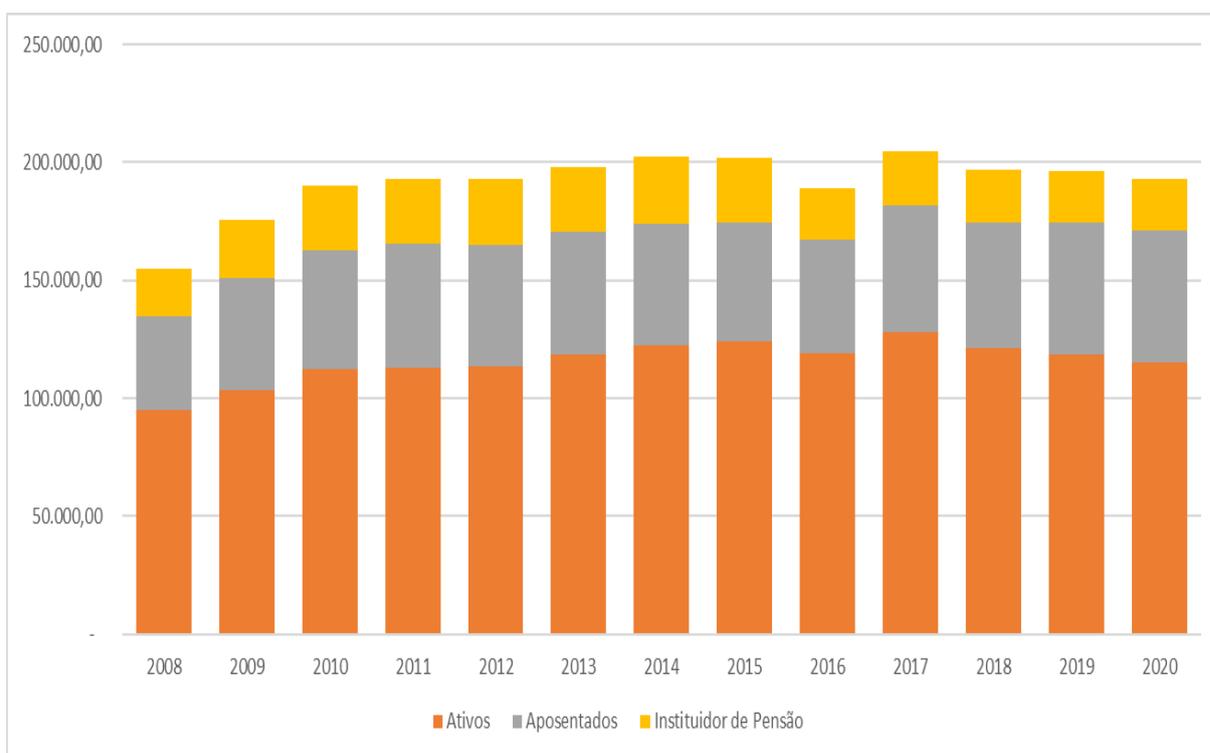
2001	59.483,7	65.949,8	65.449,4	99,2	167.739,1	39,0	1.315.755,5	5,0
2002	68.497,8	75.322,1	75.029,0	99,6	201.927,3	37,2	1.488.787,3	5,0
2003	77.046,2	79.301,1	78.974,7	99,6	224.920,2	35,1	1.717.950,4	4,6
2004	84.120,0	90.296,8	89.431,6	99,0	264.353,0	33,8	1.957.751,2	4,6
2005	98.109,6	101.679,3	100.286,6	98,6	303.015,8	33,1	2.170.584,5	4,6
2006	112.655,3	115.555,1	115.011,9	99,5	344.731,4	33,4	2.409.449,9	4,8
2007	128.065,6	128.828,2	126.877,8	98,5	386.681,9	32,8	2.720.262,9	4,7
2008	137.612,6	146.246,7	144.483,7	98,8	428.563,3	33,7	3.109.803,1	4,6
2009	168.797,9	169.163,6	167.066,3	98,8	437.200,3	38,2	3.333.039,3	5,0
2010	184.150,2	184.806,5	183.278,2	99,2	499.866,6	36,7	3.885.847,0	4,7
2011	199.765,9	200.163,3	197.481,5	98,7	558.706,4	35,3	4.376.382,0	4,5
2012	203.240,4	207.226,9	204.501,6	98,7	616.933,4	33,1	4.814.760,0	4,2
2013	225.983,1	226.311,9	221.981,3	98,1	656.094,2	33,8	5.331.619,0	4,2
2014	242.003,4	241.252,9	239.420,1	99,2	641.578,2	37,3	5.778.953,0	4,1
2015	256.867,7	257.837,6	256.456,6	99,4	674.522,7	38,0	5.995.787,0	4,3
2016	277.187,3	280.105,5	277.254,2	99,0	709.929,6	39,1	6.269.328,0	4,4
2017	306.916,0	310.661,0	304.127,9	97,9	727.254,3	41,8	6.583.319,0	4,6
2018	322.777,1	328.744,9	316.688,5	96,3	805.348,4	39,3	6.889.176,1	4,6
2019	350.435,4	344.307,8	332.953,4	96,7	905.658,6	36,8	7.256.925,6	4,6
2020	344.614,0	349.427,2	340.834,7	97,5	789.910,6	43,1	7.174.000,0	4,8
2021	363.651,6	-	-	-	804.490,0	45,2	7.662.000,0	4,7

Fonte: PLOA 2021 e SIGA Brasil. Elaboração: Conof/CD e COFC/SF – Nota Técnica Conjunta 4/2020. Atualização nossa em 10.06.21

Nota-se que mesmo a relação entre a despesa total e a receita corrente líquida, indicador erigido pela LRF, acha-se bastante abaixo do limite máximo permitido, que é de 50% no caso da União. Nota-se que apenas em 2020 e 2021, devido ao aumento das transferências para Estados, DF e Municípios, resultante da pandemia Covid-19, houve um aumento, transitório, desse percentual, que poderá chegar a 45,2% em 2021. Mas a média de 2008 a 2019, anos objeto da comparação feita pelo Governo, a média de comprometimento foi de **apenas 36,9%, ou seja, 73,7% do limite máximo permitido.**

Já a evolução da despesa com pessoal civil do Poder Executivo, trazida em valores corrigidos, anualmente, pela variação acumulada do IPCA, evidencia que, efetivamente, não ocorreu aumento real expressivo:

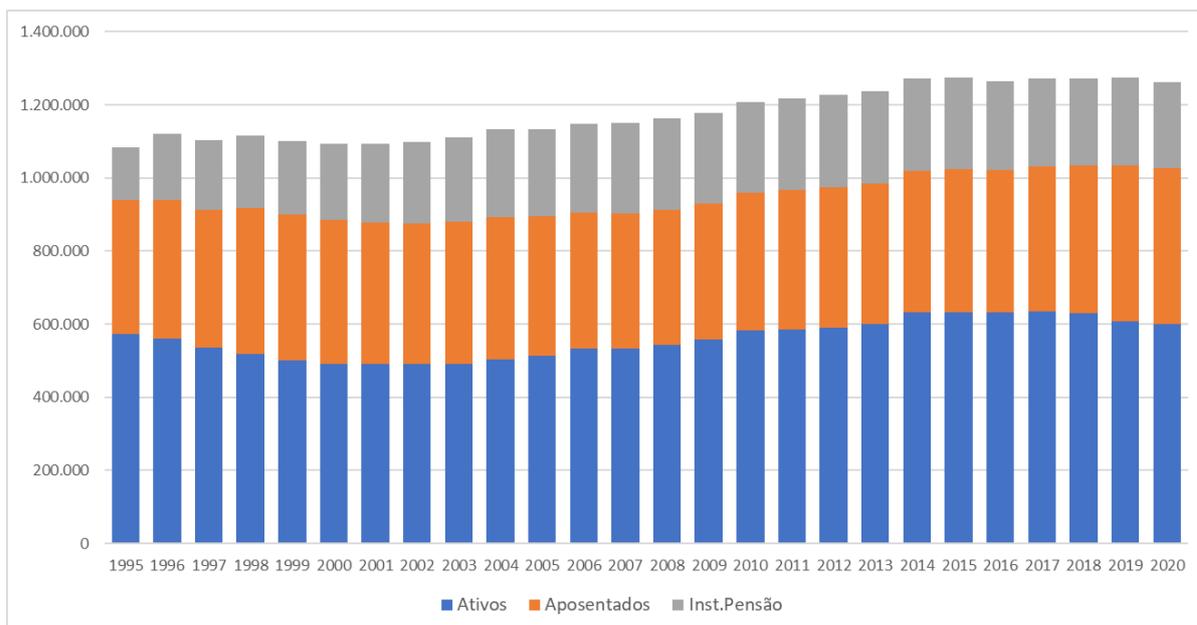
**Figura 1 - Despesa com Pessoal – Poder Executivo – Cíveis - (em R\$ milhões de dez 2020)**



Fonte: MPDG/SRH. Boletim Estatístico de Pessoal (1995-2015); 2016 a 2020: MIN. DA ECONOMIA/Painel Estatístico de Pessoal. Valores corrigidos pelo IPCA até dez 2020.

Nesse período, descontada a inflação, o aumento real verificado na despesa total foi de apenas 24%. O aumento no gasto com inativos foi da ordem de 40%, enquanto o aumento na despesa com ativos foi de 21%. E tais aumentos ocorreram em um contexto em que, efetivamente, ocorreu uma forte recuperação das remunerações dos servidores públicos, que se encontravam defasadas em função da política de reajustes adotada a partir de 1995 até 2003, e dos elevados déficits de pessoal, que levaram à necessidade de intensificação do recrutamento por meio de concursos públicos, resultando na seguinte evolução do quantitativo de pessoal ativo:

**Figura 2 - Servidores Ativos, Inativos e Pensionistas do Poder Executivo Federal - 1995 a 2020**



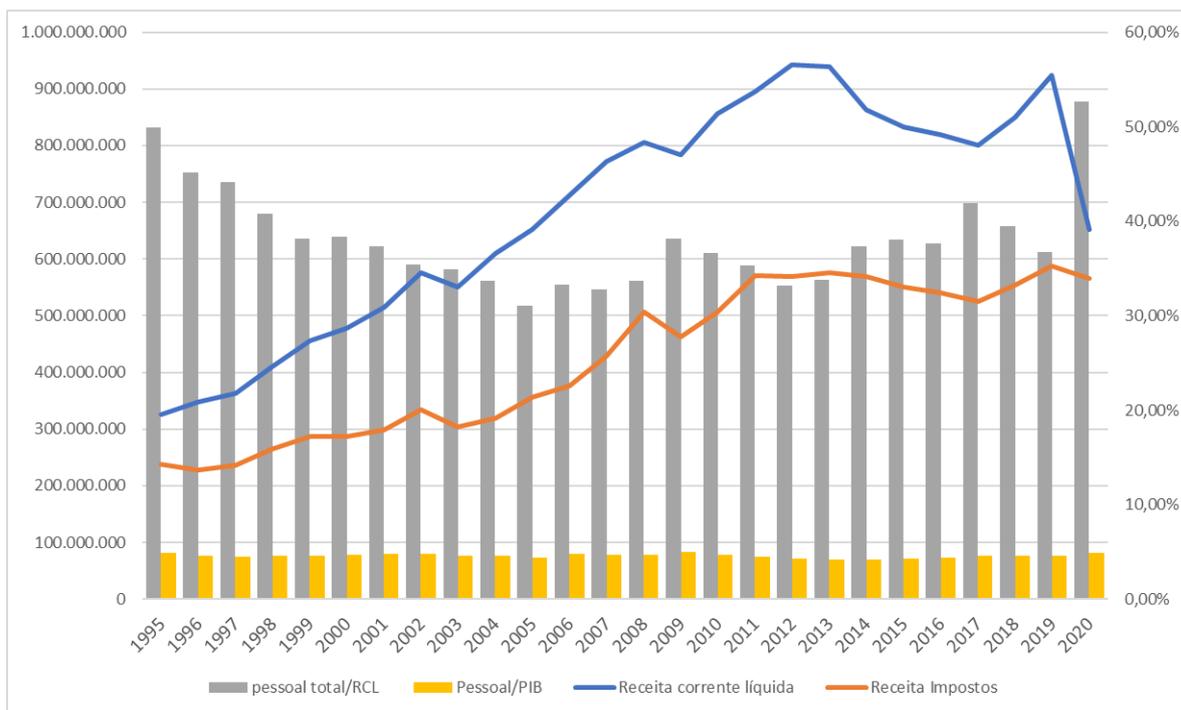
Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal e Painel Estatístico de Pessoal. Min. Da Economia. Elaboração nossa. Dados excluem empregados de estatais dependentes e servidores do MPU.

E, se consideramos a evolução, desde 1995, em valores atualizados pelo IPCA, da despesa com pessoal total da União, *vis a vis* a receita corrente líquida e a receita de impostos, o que se constata é que a evolução da despesa com pessoal não acompanhou a evolução da receita.

Vale dizer, mesmo tendo havido elevação em valor real, da ordem de 112% de 1995 até 2020, houve redução do comprometimento da receita corrente líquida no período, com elevação a partir de 2017, voltando a decrescer em 2019, e com crescimento atípico em 2020, dada a elevação das transferências para entes subnacionais<sup>6</sup>. Mas, no mesmo período, a receita de impostos elevou-se em 137%, enquanto a proporção da despesa, em relação ao PIB, no mesmo período, manteve-se constante, com média de 4,84 % e desvio de apenas 0,22 p.p. em relação à média, no período de 1995 a 2020:

**Figura 3 - Despesa Total com em relação ao PIB e RCL e Receita de Impostos da União em R\$ mil de Dez. 2020 (IPCA)**

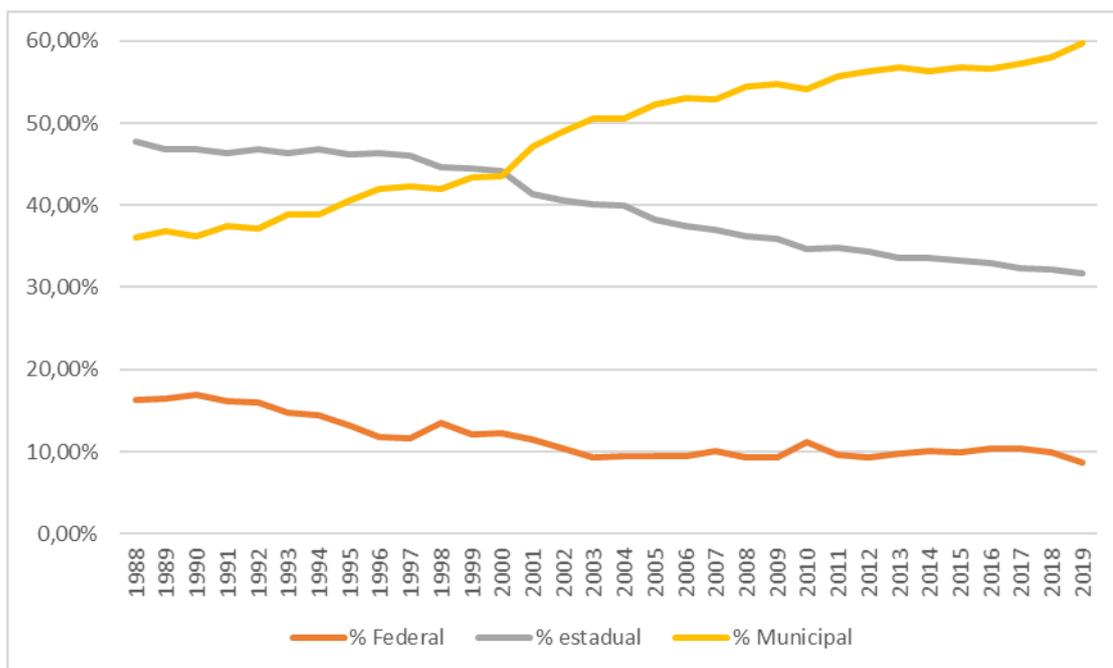
<sup>6</sup> No ano de 2020, houve redução da receita corrente líquida, visto que foram repassados excepcionalmente, aos Estados, DF e Municípios, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, R\$ 63 bilhões, em decorrência das Leis Complementares nº 173 e 176, de 2020, dos quais R\$ 60 bilhões a título de auxílio para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da Covid-19. Ver <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>



Fonte: CONLEG/SF, com base em dados do SIAFI. Gilberto Guerzoni Filho. Elaboração nossa.

No âmbito dos 3 níveis da Federação, observa-se que, devido ao processo de ampliação das competências dos níveis subnacionais na provisão de serviços públicos, a participação total dos Estados, DF e Municípios na força de trabalho total do serviço público expandiu-se consideravelmente. Segundo dados do Atlas do Estado Brasileiro, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, deu-se uma radical modificação na distribuição percentual total da força de trabalho: em 1988, 16,25% dos servidores eram federais, e 35,99%, municipais, enquanto os Estados respondiam por 47,76%. A figura a seguir demonstra essa evolução:

**Figura 4 - Distribuição de Vínculos no Setor Público por Nível Federativo (1988 a 2019)**



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. IPEA. Elaboração nossa.

Em 2019, portanto, 59,74% dos servidores se achavam no âmbito dos municípios, e 31,6% nos Estados, reduzindo a proporção de servidores federais a 8,6% do total. E, em 2019, os vínculos de trabalho (ativos) no setor público do país eram de **menos de 11 milhões** (civil, militar e estatais dependentes) (Tabela 2):

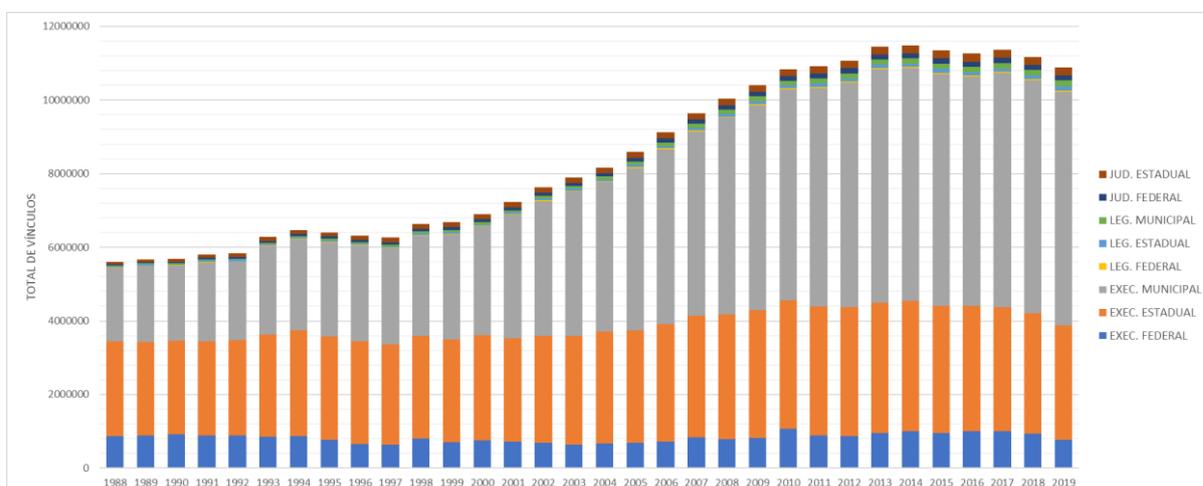
**Tabela 2 – Total de Vínculos no Setor Público por Poder e Nível Federativo (2019)**

PODER/NIVEL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	TOTAL	%
EXECUTIVO	767.607	3.112.596	6.345.447	10.225.650	<b>93,9%</b>
JUDICIÁRIO	136.467	223.649		360.116	<b>3,3%</b>
LEGISLATIVO	34.639	109.822	159.829	304.290	<b>2,8%</b>
TOTAL	38.713	3.446.067	6.505.276	10.890.056	<b>100%</b>
%	<b>8,6%</b>	<b>31,6%</b>	<b>59,7%</b>	<b>100%</b>	

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. IPEA. Elaboração nossa.

Os dados do Atlas do Estado Brasileiro demonstram que houve um crescimento do total de vínculos no setor público de 99%, desde a entrada em vigor da nova Constituição, em 1988. De um total, então contabilizado, de 5,6 milhões de servidores, passamos aos atuais 10,9 milhões, com expressivo crescimento no Poder Judiciário Federal (329%) e Estadual (207%), e no Executivo Municipal (224%). A figura a seguir demonstra essa evolução, por Poder e nível da Federação:

**Figura 5 - Total de Vínculos no Setor Público por Poder e Nível Federativo (1988-2019)**



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. IPEA. Elaboração nossa.

Em decorrência disso, assim como na esfera federal são relevantes os quantitativos da força de trabalho vinculada a serviços essenciais ou atividades que integram o “núcleo central” da atuação do Estado, tanto no que se refere à ordem pública, segurança, saúde e educação, quanto na esfera da fiscalização tributária, trabalhista, ambiental e agropecuária, e nas áreas de gestão pública, controle interno, orçamento e finanças públicas e regulação dos mercados, o mesmo ocorre nos Estados e Municípios, mas com especial ênfase nas áreas de educação, saúde e, nos Estados, também a segurança pública.

Assim, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, a despesa com pessoal por função de Governo, nos Estados, revela a presença desses setores na composição da sua força de trabalho:

**Tabela 3 - Despesa com Pessoal Ativo dos Estados por Função em R\$ milhões (2019)**

UF	Segurança Pública		Educação		Saúde		Poder Executivo		Ministério Público		Poder Judiciário	
	R\$ Mi	Part <sup>1</sup>	R\$ Mi	Part <sup>1</sup>	R\$ Mi	Part <sup>1</sup>	R\$ Mi	Part <sup>2</sup>	R\$ Mi	Part <sup>2</sup>	R\$ Mi	Part <sup>2</sup>
SP	642	24,4%	638	24,2%	209	7,9%	2.637	77,1%	157	4,6%	628	18,4%
RJ	393	38,8%	209	20,7%	21	2,1%	1.012	76,0%	89	6,6%	231	17,4%
MG	451	36,6%	453	36,8%	18	1,5%	1.234	74,5%	71	4,3%	350	21,2%
ES	147	44,1%	61	18,4%	26	7,7%	334	79,8%	16	3,8%	69	16,4%
RS	283	37,7%	266	35,4%	27	3,6%	751	82,9%	50	5,5%	105	11,6%
PR	186	18,7%	361	36,2%	51	5,1%	997		55			
SC	181	35,8%	123	24,4%	77	15,2%	506	72,6%	37	5,3%	154	22,1%
MT	155	35,4%	114	26,0%	50	11,4%	438		22			
MS	61	21,7%	87	31,1%	16	5,9%	279		17			
GO	205	33,1%	135	21,8%	40	6,5%	618	80,9%	32	4,2%	115	15,0%
DF	250	18,7%	364	27,2%	317	23,7%	1.339		43			
PI									11		8	
MA	113	31,8%	93	26,2%	12	3,3%	357	70,3%	15	3,0%	136	26,8%
CE	183	37,9%	108	22,4%	47	9,7%	483	92,2%	26	4,9%	15	2,9%
RN	68	23,0%	71	24,0%	52	17,6%	294	82,8%	15	4,3%	46	12,9%
PB									13		43	
PE			134		84				27			
AL	54	35,8%	24	15,7%	13	8,5%	151	76,0%	18	9,1%	30	14,9%
SE	63	30,5%	55	26,5%			206	84,6%			38	
BA									36		276	
AC	30	18,8%	37	22,9%	27	16,5%	162		9			
RO									13		37	
AM	131		115		63				16			
RR									5		15	
AP	47	23,9%	70	35,3%	43	21,7%	198		7			
PA	153	30,8%	154	31,1%	35	7,2%	496	73,5%	28	4,1%	151	22,4%
TO									0		13	
<b>Média<sup>3</sup></b>		<b>30,4%</b>		<b>26,6%</b>		<b>9,7%</b>		<b>78,7%</b>		<b>5,0%</b>		<b>16,8%</b>

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais - 2020 Secretaria do Tesouro Nacional – Out 2020 com dados do SICONFI/STN.

Os dados da Tabela 3 indicam que, em média, os Estados e DF a despesa de pessoal **ativo** com **segurança, educação e saúde** é de **47% do total do Executivo**. A despesa com pessoal **ativo** do Executivo é, em média, de **78,7% do total**. Contudo, alguns Estados atingem mais de 80% da despesa apenas com o pessoal **ativo** no Executivo.

Assim, reduzir a despesa, ou o quantitativo de pessoal nesses entes, visando reduzir despesas, acarretaria, ao fim e ao cabo, enorme comprometimento de sua capacidade de atendimento direto às necessidades da população. Como afirma a Instituição Fiscal Independente, caso acionados os “gatilhos” da EC 95/2016, poderia haver redução expressiva da despesa com pessoal da ordem de 2 pontos percentuais, chegando a 2,54% do PIB em 2030, **mas esse ajuste poderia comprometer programas e políticas públicas essenciais<sup>7</sup>**.

<sup>7</sup> IFI/SENADO FEDERAL, Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 41, p. 35.

Por força dessas elevadas reponsabilidades, e da concentração de receitas tributária no âmbito Federal, repassadas, em parte, aos Estados, DF e Municípios nos termos do art. 159 da Constituição, além de transferências voluntárias ou legais, os Estados apresentam situação fiscal distinta da observada na União e nos Municípios.

Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, diversas Unidades Federativas têm enfrentado dificuldades na gestão de suas despesas. Além do elevado endividamento, que tem exigido medidas como a aprovação do Plano de Recuperação Fiscal, estabelecido pela Lei Complementar n° 159, de 2017, e do elevado comprometimento da Receita Corrente Líquida com pessoal e encargos, os Estados sofrem, diretamente, as consequências da recessão econômica iniciada em 2015, e agravada pela Pandemia Covid-19, com perda na sua arrecadação decorrente da redução da atividade econômica.

Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, em 2019, a despesa com pessoal e encargos sociais atingia os seguintes percentuais da Receita Corrente Líquida, por Estado (Tabela 4):

**Tabela 4 – Despesas com Pessoal e Encargos dos Estados em % da RCL (2019)**

UF	Despesa Pessoal/RCL PAF	Despesa Pessoal/RCL RGF
AC	64,2%	62,6%
AL	56,5%	52,3%
AM	56,9%	57,6%
AP	53,5%	47,9%
BA	58,4%	53,2%
CE	55,4%	50,9%
DF	52,8%	46,1%
ES	46,1%	44,6%
GO	58,4%	59,4%
MA	55,2%	51,5%
MG <sup>1</sup>	69,4%	54,1%
MS	61,3%	56,7%
MT	62,6%	61,6%
PA	53,7%	52,2%
PB	61,0%	58,4%
PE	57,2%	56,1%
PI	57,9%	56,9%
PR	60,0%	53,9%
RJ	65,0%	47,9%
RN	72,8%	68,5%
RO	50,6%	48,3%
RR	55,7%	54,8%
RS	66,5%	53,5%
SC	56,3%	55,4%
SE	58,1%	56,2%
SP	52,9%	52,8%
TO	66,4%	56,2%
<b>Mediana</b>	<b>57,9%</b>	<b>54,1%</b>

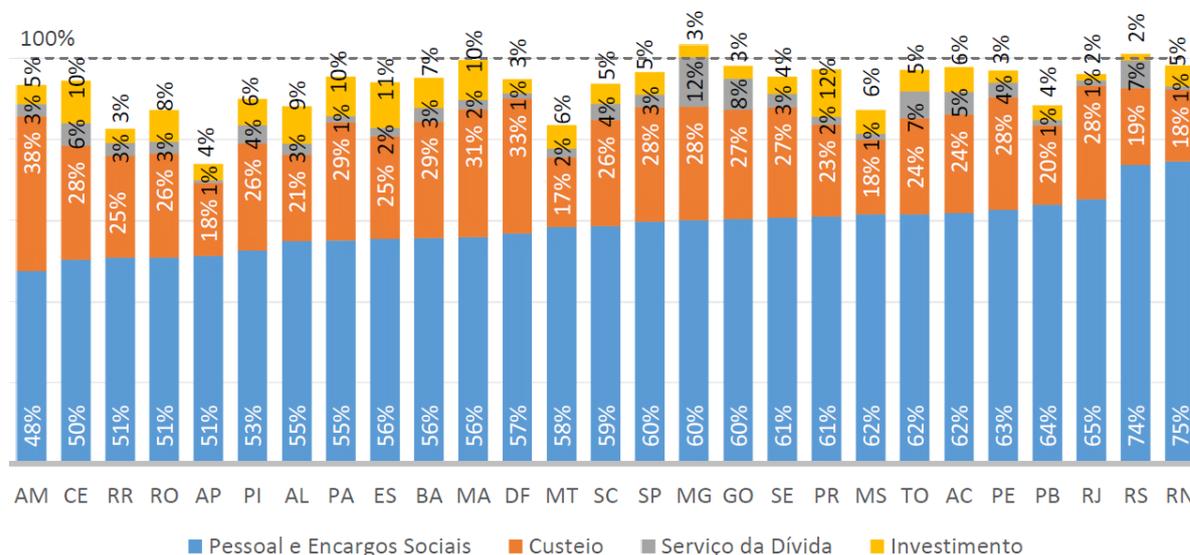
Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais – 2020. Secretaria do Tesouro Nacional – Out 2020.

Seguindo esses dados, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Tocantins, Rio de Janeiro, Acre, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba e Paraná apresentaram em 2019 comprometimento de suas receitas correntes líquidas com despesas com pessoal superior ao limite de 60%, fixado pela LRF.

E **13 Estados já atingiram ou superaram, em 2019**, o limite de despesas com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal, e outros 3 já atingiram o limite prudencial (95% do limite de 60% da RCL). Assim, tanto do ponto de vista do “teto” de despesas correntes (das quais o gasto com pessoal é o item mais relevante) em relação à receita corrente, estabelecido pela EC 109/2021, quando do ponto de vista do limite de despesas da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina a adoção de medidas imediatas para a contenção e redução da despesa com pessoal, alguns Estados acham-se em situação crítica, e passíveis da adoção de penalizações por parte da União, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dados mais recentes, de 2020, também da Secretaria do Tesouro Nacional, indicam a composição das despesas dos Estados:

**Figura 6 - Despesas dos Estados por Grupo de Despesa (2020)**



Fonte: STN/SEFAZ/ME - RREO em Foco: Estados e DF – 6º Semestre 2020

Com efeito, a despesa com pessoal é um elemento relevante nas despesas estaduais. Mas reduzir esses gastos, como variável de ajuste, acabaria por comprometer ainda mais a capacidade de atendimento à sociedade, deixando de lado o cumprimento de obrigações em áreas essenciais, e que tem maior relevância, precisamente, para as camadas mais pobres da população, que dependem de serviços públicos nas áreas de saúde e educação, além da própria segurança pública.

Tampouco se pode dizer que haja exagerada participação da despesa com pessoal e encargos à luz da sua participação na despesa pública total, ou mesmo em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) quando se considera a comparação com outros países.

Segundo o Fundo Monetário Internacional<sup>8</sup>, em 2018, a despesa com pessoal e encargos no serviço público no Brasil (Governo central e entes subnacionais), totalizava **11,72% da despesa total**, com um decréscimo de 0,97 ponto percentual em comparação com 2014. Na média da América Latina e Caribe, essa despesa é de 29,45% da despesa total. Países de renda média-alta, grupo em que o Brasil se enquadra, tem gastos médios de 21,95% com pessoal. Entre os países membros da OCDE, a média é de 13,77% e, nos países de renda alta, 15,91%. Assim, não se trata de um gasto *exagerado*, em termos absolutos.

<sup>8</sup> Cfe. World Bank. <https://data.worldbank.org/indicador/GC.XPN.COMP.ZS> e <https://data.worldbank.org/indicador/GC.XPN.INTP.ZS>

Quanto à composição dessa despesa, porém, verifica-se o crescimento da despesa com aposentados e pensionistas, o que levou a sucessivas reformas constitucionais: a EC 20/98; a EC 41/03; a EC 47/95; e, finalmente, a EC 103/19. Em todas essas iniciativas, esteve presente a preocupação com a contenção da despesa com aposentadorias e pensões dos servidores públicos, fator que, em muitos momentos, foi tido como impeditivo da adoção de medidas orientadas à renovação do Quadro de Pessoal ativo.

Também tem sido objeto de elevada discussão e polêmica a qualidade da despesa pública, no que se refere às remunerações dos servidores, *vis a vis* o mercado de trabalho privado.

Segundo o Banco Mundial (2019:17),

*“Em uma comparação de prêmios salariais do setor público em 53 países, o dos servidores federais brasileiros, de 96%, aparece como o mais alto da amostra (Figura 4). É comum a existência de prêmios salariais nos mais diversos países e, em média, um servidor público brasileiro recebe 19% mais do que trabalhadores do setor privado, o que está em linha com o prêmio salarial na amostra disponível de países, de 21%. Além do alto prêmio salarial dos servidores públicos federais, os servidores públicos estaduais brasileiros têm um prêmio salarial de 36%, o que ainda é muito alto se comparado a países semelhantes da região e ao nível da renda per capita, e está muito acima dos níveis da OCDE.”<sup>9</sup>*

Tais questionamentos, originados de instituições internacionais ou frequentemente associados ao senso comum, descolados de análises mais aprofundadas ou mesmo eivados de falhas metodológicas, como a ênfase em *níveis de escolaridade* e o uso de médias salariais, colocam em xeque a aderência da gestão de pessoas no serviço público a critérios mínimos de razoabilidade e probidade.

Ainda que sejam válidas ao tentar chamar a atenção a problemas que, com efeito, estão presentes nos diversos níveis de Governo, comparações dessa ordem devem levar em consideração alguns fatores, como apontam José Celso Cardoso Jr. e Feliz Lopez (2020),

*“Há perfis ocupacionais não comparáveis entre setores público e privado, com destaque para os ocupados com a defesa nacional, com o funcionamento do judiciário, com a segurança pública, bem como os ligados à produção de ciência básica e à geração de informações primárias e administrativas, todas funções públicas para as quais simplesmente não há correspondência, para comparação adequada, no setor privado;*

(...)

*Já para aquela parte das ocupações que pode ser considerada comparável entre setores público e privado, são os servidores da esfera federal, pela ordem dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, aqueles com maior escolaridade (nível superior completo) e os servidores em ocupações associadas à administração pública e à área jurídica os que apresentam maior prêmio salarial, ao compará-los com trabalhadores do setor privado com características sócio-ocupacionais similares;*

---

<sup>9</sup> BANCO MUNDIAL. Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro- O Que Os Dados Dizem. 2019, 97 p.

*- Desta forma, pode-se dizer que o hiato salarial favorável ao setor público, nos casos acima citados em que isso acontece, se deve a diferenças nas características observadas (tais como escolaridade, idade e produtividade), bem como a determinantes de ordem não estritamente econômica, relacionadas a funções de Estado de caráter permanente e intransferíveis, cujas ocupações devem possuir baixa rotatividade e cujas remunerações, portanto, devem possuir nível adequado e estável (ou menos oscilante) em termos reais ao longo dos ciclos econômicos;"*

Estudo elaborado pelo IPEA (COSTA et al., 2020) aponta um *prêmio salarial* de 135% para cargos de nível superior no Poder Executivo, comparando as médias salariais por setor com base em dados da PNAD Contínua. A explicação para essa disparidade seriam “algumas das características dos servidores públicos”, como “ocupações, escolaridade e idade”. Segundo esse estudo (p. 6)

*“Os servidores públicos estão mais presentes em ocupações tipicamente de nível superior (profissionais das ciências e intelectuais), 38% vis-à-vis 10%. Além disso, enquanto mais da metade dos servidores públicos possuem ensino superior completo (53%), cerca de 34% dos empregados no setor privado sequer apresenta ensino médio completo. Também os funcionários públicos possuem, em média, sete anos a mais de idade, o que significa maior experiência laboral. Esses atributos devem explicar, em parte, os salários mais elevados”.*

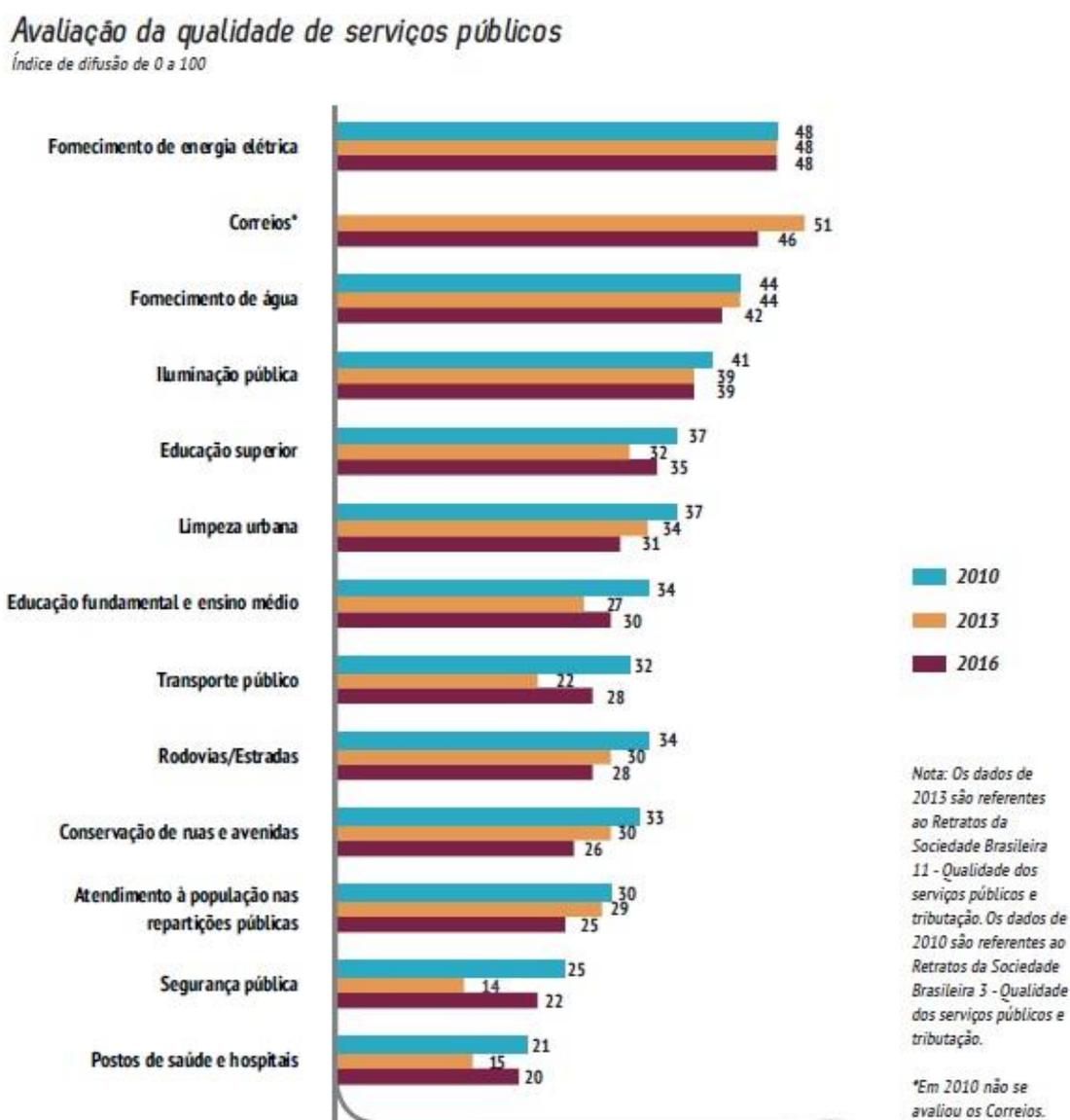
E, ao mesmo tempo que são destinados vultosos recursos para o custeio da força de trabalho, da ordem de R\$ 345 bilhões em 2020 no âmbito federal, persistem questionamentos quanto à qualidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos serviços públicos prestados à população, assim como da atuação do Estado no cumprimento de sua missão.

Dados da pesquisa do *Gallup World Poll*, destacados por SONNESNCHEIN (2013) apontavam, em 2012, que o grau de satisfação da população com serviços de educação e saúde no Brasil havia atingido o seu patamar mais baixo, com queda de 16 pontos percentuais desde 2010, e cerca de 48% dos entrevistados se declaravam satisfeitos com a educação e a saúde em suas áreas, o índice mais baixo entre 19 países da América Latina e Caribe avaliados.

O grau de satisfação com serviços de transporte público e rodovias também mostrava, então, declínio: apenas 44% se mostravam satisfeitos com as rodovias, uma queda de 9 pontos percentuais desde 2010. A porcentagem de satisfeitos com transporte público caiu, no mesmo período, 8 pontos percentuais, atingindo 48%. Esses índices também eram os mais baixos entre 19 países da América Latina e Caribe avaliados.

Pesquisas sobre o desempenho do Governo Federal, em diversas áreas de atuação, evidenciam que o grau de satisfação com a qualidade dos serviços públicos não corresponde à elevada carga tributária do país. Segundo a pesquisa "Retratos da Sociedade Brasileira - Serviços Públicos, tributação e gasto do governo", realizada pelo Ibope Inteligência para a Confederação Nacional da Indústria (CNI) em 2016, para 87%, o nível dos impostos já é alto ou muito alto dada a qualidade dos serviços públicos oferecidos à sociedade; enquanto isso, 90% consideraram que a qualidade dos serviços públicos deveria ser melhor diante do valor dos impostos cobrados. A pesquisa apontou, ainda, que nenhum dos serviços públicos obteve avaliação acima de 50 pontos, tendo a saúde e segurança pública, obtido as notas mais baixas (20 e 22 pontos, respectivamente), como demonstra a figura a seguir:

**Figura 7 – Avaliação da Qualidade dos Serviços Públicos no Brasil (2010-2016)**



Fonte: IBOPE INTELIGÊNCIA, 2016.<sup>10</sup>

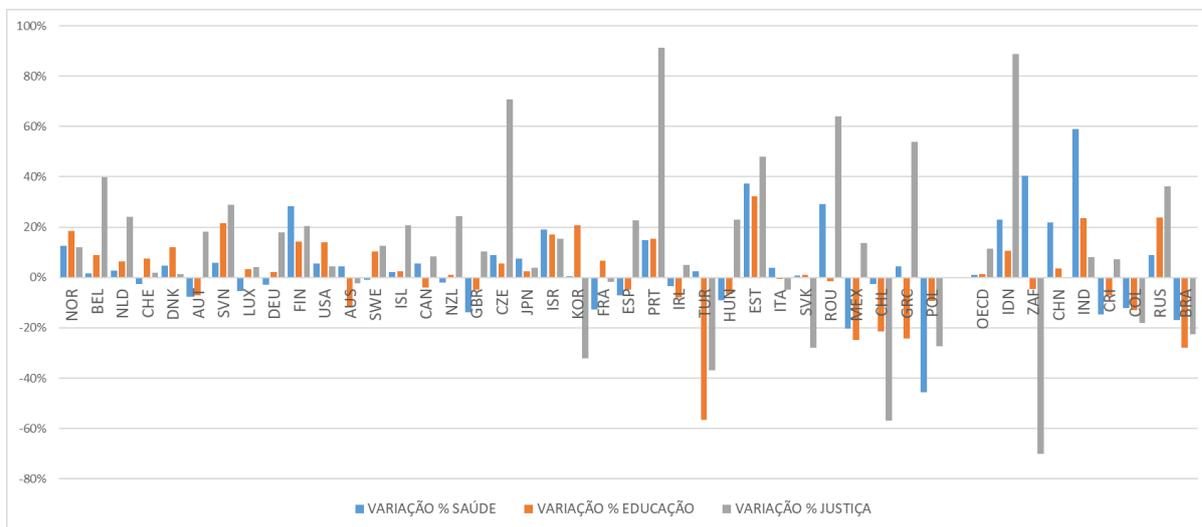
Pesquisas mais recentes revelam que o grau de insatisfação da sociedade com o governo supera, em algumas delas, 50%.<sup>11</sup> Ainda que os servidores não possam ser direta ou exclusivamente responsabilizados por esses resultados, a imagem que subsiste é a de um serviço público com baixa responsividade aos anseios e expectativas dos cidadãos.

<sup>10</sup> 90% dos brasileiros dizem que qualidade dos serviços públicos deveria ser melhor considerando o valor dos impostos. IBOPE INTELIGÊNCIA, 12.07.2016. Disponível em <https://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/90-dos-brasileiros-dizem-que-qualidade-dos-servicos-publicos-deveria-ser-melhor-considerando-o-valor-dos-impostos/>

<sup>11</sup> Ver, por exemplo Pesquisa CNI – IBOPE: avaliação do governo – (setembro 2020). – Brasília: CNI, 2020. <https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/pesquisa-cni-ibope-avaliacao-do-governo/>

Dados do Gallup World Poll, coletados pela OCDE (2021), indicam que, de 2010 a 2020, a satisfação da população com serviços públicos de saúde, educação, e a confiança no sistema judiciário, caíram em vários países, mas, em particular, no Brasil:

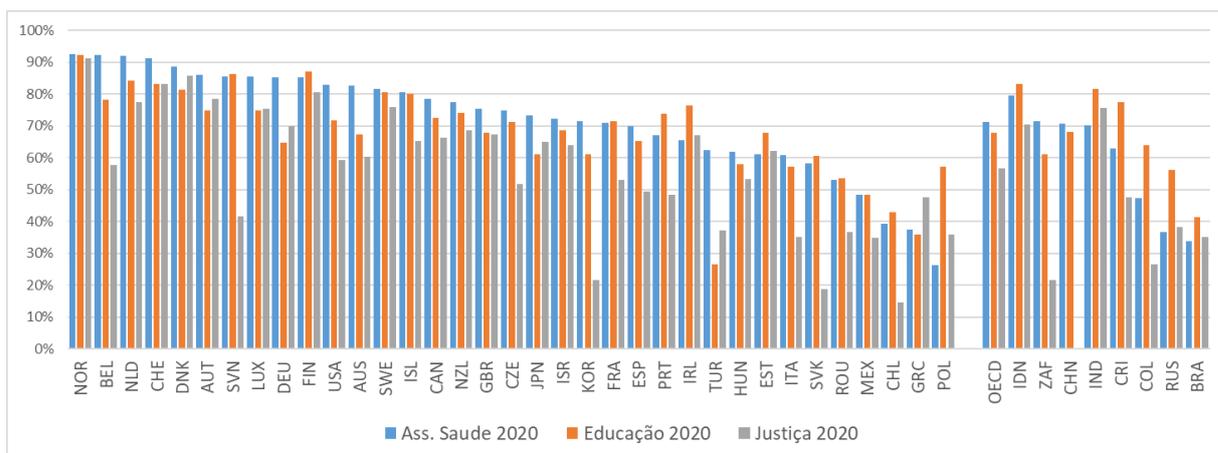
**Figura 8 – Variação da Satisfação dos Cidadãos com Serviços Públicos de Educação e Saúde e Confiança no Judiciário**



Fonte: OECD Government at a Glance 2021. com dados do Gallup World Poll (2019) database. Elaboração nossa

Examinando-se a situação dos países membros e não-membros da OCDE, em 2020, inclusive países da América Latina, como Colômbia e Costa Rica, além dos demais países do BRICS, o Brasil figura como um dos países com mais baixo grau de satisfação com os serviços públicos de saúde, educação e justiça, situando-se bem abaixo da média dos países da OCDE:

**Figura 9 – Satisfação dos Cidadãos com Serviços Públicos de Educação e Saúde e Confiança no Judiciário (2020)**



Fonte: OECD Government at a Glance 2021. com dados do Gallup World Poll (2019) database. Elaboração nossa<sup>12</sup>:

<sup>12</sup> A própria OCDE adverte, porém, que esses resultados devem ser vistos com cautela, dado que se trata de pesquisa de percepção, sem desagregação por tipos de serviços ou seu acesso, e que se baseia em amostra relativamente pequena (1000 entrevistados em cada país, notadamente situados em grandes centros urbanos, com exclusão de áreas rurais).

A FGV-Social, a partir de dados da Pesquisa Gallup World Poll de 2021, apontou um profundo efeito da pandemia Covid-19 na satisfação com os serviços públicos. A partir de dados de 40 países, contrastando resultados colhidos durante a pandemia com os observados logo antes da mesma, a pesquisa revela piora da média no Brasil superior à do conjunto de outros países, quanto à avaliação dos sistemas de saúde e de ensino, assim como em temas como preservação de meio ambiente, cuidado com as crianças e sua capacidade percebida de aprendizagem. E a piora foi mais sentida, precisamente, por quem mais depende do Estado: os segmentos de renda mais baixos da população. Na política de saúde, o grau de satisfação dos brasileiros teve uma queda de cinco pontos percentuais, mas os pobres apontaram queda de 10,5 pontos percentuais na satisfação. Na educação, a parcela de pessoas satisfeitas com o sistema educacional caiu de 56% em 2019 para 41% em 2020, uma redução de 15 pontos percentuais, com aumento na desigualdade interna brasileira, pois a queda na satisfação dos 20% mais pobres foi de 22 pontos percentuais. E, de modo geral, aponta a FGV Social, a piora da média no Brasil é muito maior que a do conjunto de outros países na avaliação dos sistemas de saúde e de ensino e com outras pautas portadoras de problemas futuros; além disso, a maior queda de qualidade se associa à ausência de políticas voltadas para a qualificação da função pública, o que exige

*“intervenções dirigidas para um redesenho do serviço público, que atenda às pressões por maior capacidade administrativa, transparência e integridade e aos desafios dos novos paradigmas no mundo do trabalho, notadamente a partir do “novo normal” que decorre da pandemia Covid-19, com a intensificação do uso das tecnologias da informação e comunicação e do teletrabalho, mas que garanta a necessária continuidade das políticas públicas e regularidade do atendimento ao cidadão, num contexto de crescentes restrições fiscais e orçamentárias.”<sup>13</sup>*

O atual perfil da força de trabalho, onde um grande contingente acha-se em vias de passar para a inatividade, e as necessidades de sua renovação, requerem uma modelagem que, nos limites da Constituição, assegure que a capacidade de resposta do serviço público às demandas da governabilidade seja assegurada, e mesmo *ampliada*, mas sem oneração ainda maior à sociedade.

Segundo dados do Ministério da Economia <sup>14</sup>, um em cada seis servidores da União poderá se aposentar nos próximos 5 anos. Estima-se que, até 2025, cerca de 92 mil servidores do Executivo federal estarão em idade de se aposentar, o que representa 16,2% da força ativa de trabalho; desses, cerca de 20 mil poderão se aposentar ao longo de 2020. E, ainda, haveria

---

<sup>13</sup> Percepções da População de Políticas Públicas Portadoras de Futuro na Pandemia: Distribuições Nacionais e Globais ligadas a Saúde, Educação e Meio Ambiente – Sumário Executivo (Marcelo Neri), Rio de Janeiro, RJ – 2021 - FGV Social – 20 páginas. Disponível em <https://cps.fgv.br/PolíticasPandemia>. Acesso em 24.09.2021.

<sup>14</sup> NUNES, Vicente. Um a cada seis servidores da União poderá se aposentar nos próximos 5 anos Correio Braziliense, 06 ago 2020. Disponível em [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/08/06/internas\\_economia,878836/um-a-cada-seis-servidores-da-uniao-podera-se-aposentar-nos-proximos-5.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/08/06/internas_economia,878836/um-a-cada-seis-servidores-da-uniao-podera-se-aposentar-nos-proximos-5.shtml)

67 mil servidores em atividade, mas que já teriam direito à aposentadora, e que, por razões diversas, como o recebimento do “abono de permanência”, que corresponde ao ressarcimento da contribuição previdenciária, permanecem no exercício de seus cargos.

Coloca-se, assim, uma “janela de oportunidade” para a adoção de uma gestão de carreiras reformada, que permita rever e corrigir situações indesejáveis, preexistentes, vinculadas a práticas patrimonialistas ou clientelistas, a pressões corporativistas ou soluções imediatistas, adotadas sem articulação ou coerência interna, e instituir um novo quadro de carreiras, tanto quanto possível “modernizado”, mas orientado por princípios e diretrizes.

Essa solução, na perspectiva de um serviço público profissional, estruturado em carreiras, não passa pela manutenção quer de disparidades salariais injustificáveis entre o setor público e o mercado e, ou, mesmo, de disparidades internas, anti-isonômicas, decorrentes da maior capacidade de pressão ou articulação de certos segmentos do serviço público, ou pela adoção de políticas “flexibilizadoras”, notadamente na contratação de pessoal sem vínculo efetivo, que erodem perigosamente a ética do serviço público e rebaixam os padrões de comprometimento com a função pública.

Durante a discussão da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020 – a “Reforma Administrativa” do Governo Bolsonaro – foi introduzida, pelo Relator, proposta de que normas gerais a serem estabelecidas em lei federal disponham sobre “criação e extinção de cargos públicos, concurso público, critérios de seleção e requisitos para investidura em cargos em comissão, estruturação de carreiras, política remuneratória, concessão de benefícios, gestão de desempenho, regime disciplinar, processo disciplinar, cessão e requisição de pessoal”.

Esse conjunto normativo poderá servir à oportunidade do debate sobre o estabelecimento de diretrizes para a criação de carreiras, desta feita com status de *lei nacional*, e poderá, se adequadamente formulado, com base em princípios republicanos e técnicas adequadas, contribuir para que um sistema de carreiras mais racional e adequado possa ser implementado, considerando-se as circunstâncias políticas e econômicas vigentes e a situação do serviço público federal, estadual e municipal em termos de seu perfil e composição, diferenciações remuneratórias, tendências autonomizantes e condicionantes fiscais.

Todavia, o investimento a ser feito na formação e organização de carreiras – e o êxito dessas medidas - será tanto mais expressivo quanto mais estratégica para o desenvolvimento e a governabilidade for a inserção e a missão dos servidores nelas inseridos.

Assegurar que esse investimento reverta num ganho social correspondente deve ser visto como *meta prioritária* das políticas a serem implementadas para capacitar e qualificar os quadros do serviço público. E serviço público para o cidadão, para a sociedade, significa qualificar a administração pública naquelas áreas em que a sua capacidade de resposta é mais baixa, e onde os gargalos institucionais são mais significativos. Os recursos humanos voltados

a essas finalidades devem, portanto, merecer atenção especial, a fim de que se superem as disfunções mais graves, tanto no plano remuneratório quanto no que toca ao sistema do mérito que deve ser associado à instituição de carreiras.

Trata-se, portanto, de identificar em que setores da Administração Pública há maior grau de deficiência no que se refere à estruturação de carreiras dotadas de perfil capaz de assegurar a satisfação das necessidades do Estado e de uma gestão moderna e democrática.

Identificados esses setores, segue-se a necessidade de propor mecanismos que assegurem que tais carreiras não serão meros instrumentos para a *autorreprodução burocrática*, mas que inserir-se-ão num processo continuado de seleção pelo mérito de quadros qualificados, remunerados com justiça e razoabilidade, e cujos mecanismos de desenvolvimento internos à carreira sejam capazes de assegurar motivação, permitir a aferição do seu desempenho, incentivar o aprendizado e assegurar a capacitação continuada de seus integrantes.

## **2.1 Carreiras, Sistema do Mérito e Desenvolvimento**

A organização e estruturação de carreiras no serviço público constitui-se, simultaneamente, num instrumento indispensável para assegurar a governabilidade democrática<sup>15</sup> e o desenvolvimento de uma “ética da responsabilidade” na Administração Pública. Segundo destaca a OCDE (2008:22),

*“Career-oriented systems with an internal mobility across different parts of the administration have shown themselves to be well suited for the development of a set of desirable core values and a strong public servant ethos. Countries where strengthening these are high priority issues may find that traditional rules and arrangements are still an optimal model.”*

Como alerta ainda a OCDE (2017: 83), é necessário, ainda, desenvolver uma estratégia de desenvolvimento de habilidades, que possibilite uma gestão de competências, investindo-se no aprendizado como uma parte central do trabalho dos servidores, especialmente nesse contexto de mudança e avanço tecnológico acelerado. Aprendizado ao longo de toda a vida será, assim, essencial não apenas para o desenvolvimento na carreira, mas também para preservar habilidades e relevância. Deve-se desenvolver organizações que motivem os servidores a serem curiosos, inquisidores, investigadores e, sobretudo, a aprender, propiciando oportunidades para todos e reconhecendo o aprendizado como parte do desempenho e do desenvolvimento na carreira.

Isso se verifica à medida em que corpos profissionalizados de servidores públicos são capazes de assegurar aos governos suporte técnico adequado ao desenvolvimento de suas

---

<sup>15</sup> O termo “governabilidade democrática” diz respeito à ação estatal que, além da capacidade governativa, garante ou favorece a formação ou preservação autônoma de valores sociais e o processo de estruturação social correspondente (CASTRO, 1996:5).

opções políticas e, ao mesmo tempo, à garantia de sua implementação segundo critérios de racionalidade, eficiência e eficácia, reduzindo o grau de desperdício dos recursos públicos, imprimindo às políticas públicas coerência interinstitucional e assegurando capacidade de articulação, acompanhamento e coordenação das ações de governo nas diversas áreas. Como afirmam Rauch e Evans (2000:65),

*“Without the help of the state bureaucracy, it is difficult if not impossible to implement or maintain a policy environment that is conducive to economic growth. We have argued that several relatively simple, easily identifiable structural features constitute the key ingredients of effective state bureaucracies: competitive salaries, internal promotion and career stability, and meritocratic recruitment.”*

Em “Economia e Sociedade” Max Weber (1999a: 145-146), em sua teorização sobre a vinculação entre a existência de corpos burocráticos e eficiência, em sentido amplo, afirma que a administração burocrática é, por toda a parte, a forma mais racional de exercício da dominação, “porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados – intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas”. O seu crescimento e aplicação ao todas as formas de associação modernas em todas as áreas constitui “a célula germinativa do moderno Estado ocidental”, sendo “pura e simplesmente inevitável para as necessidades de administração de massas (de pessoas ou objetos)”. Assim, só existiria escolha possível entre “burocracia” e “diletantização” da administração, e o grande instrumento de superioridade da administração burocrática é o conhecimento profissional, o que leva a uma cada vez maior especialização da burocracia em face do desenvolvimento econômico.

O pressuposto, para Weber, dessa instituição, é o recrutamento baseado no mérito, que atende, sobretudo, ao princípio da eficiência, e a aferição das capacidades e qualificações, notadamente mediante “provas”, se constitui em diferencial relevante em relação à administração patrimonial. Assim, somente é legítima a investidura do servidor público – burocrata – quando seu mérito é regularmente aferido, e, particularmente, no ingresso, por meio de procedimentos impessoais que levem em conta, tão somente, as habilidades, conhecimentos e qualificações para o exercício da função.

Na mesma linha defendida por Weber, Peter Evans (2004:92) destaca a importância do recrutamento meritocrático e de uma carreira a longo prazo são decisivas para a superação da “fase predatória” do Estado e a construção de uma “coerência corporativa” no seu âmbito que permita enfrentar a ameaça da maximização individual e a consecução da própria eficiência administrativa:

*“Um recrutamento meritório altamente seletivo e uma carreira de longo prazo criam um compromisso e um sentido de coerência corporativa. O agudo contraste entre o caráter weberiano do Estado desenvolvimentista e o caráter pré-burocrático e patrimonial do Estado predatório reforma a proposição de que a ineficiência pode ser atribuída mais à escassez do que ao excesso de burocracia”.*

A implantação de um sistema de carreiras deve estar inevitavelmente associada à instituição de mecanismos efetivos associados ao sistema do mérito. A par da adequação dos processos seletivos, assegurando-se o concurso público como meio exclusivo de provimento dos seus cargos, as normas relativas ao avanço e promoção requerem necessariamente que se equacione o problema da avaliação de desempenho no cumprimento das tarefas e responsabilidades dos servidores.

Segundo Rauch e Evans (2000), o recrutamento meritocrático é o elemento da estrutura burocrática mais importante para aperfeiçoar o desempenho. Para esses autores, promoção interna e estabilidade estão no melhor dos casos em segundo lugar, e o que é realmente decisivo para o bom desempenho é o *recrutamento altamente meritocrático*.

Essa abordagem é reforçada por Carl Dahlström, Victor Lapuente e Jan Teorell (2012), que apontam que o profissionalismo burocrático é uma forte barreira à corrupção. Segundo esses autores, a corrupção, em 52 países, foi diretamente impactada por esse fator: o recrutamento baseado no mérito foi o único aspecto das burocracias que consistentemente reduziu o suborno, e o recrutamento altamente meritocrático está diretamente associado ao bom desempenho burocrático.

Também a OCDE (2020:106) aponta essa associação: um serviço público baseado em mérito contribui para uma menor corrupção geral em todas as áreas do setor público. E, destacando o trabalho de Charron, Dahlström e Lapuente (2017), indica os seguintes aspectos positivos:

*“• Meritocratic systems bring in better qualified professionals who may be less tempted by corruption.*

*• Meritocracies create an esprit de corps which rewards hard work and skills. When people are appointed for non-meritorious reasons, they may be less likely to see the position itself as legitimate, but instead as a means to achieve more personal wealth through rent-seeking behaviour. There is also a motivational quality about merit systems which reinforces public service.*

*• Another way that meritocracy has been shown to reduce the risk of corruption is by providing long-term employment. This tends to promote a longer-term perspective to decision making which reinforces the employee's commitment to their job and makes it less tempting to engage in short-term opportunism presented by corruption. Conversely, if people know that their job will not last long, they may be more easily encouraged to use their position for personal gain during the short time they have.*

*• The separation of careers between bureaucrats and politicians is also shown to provide incentives for each group to monitor each other and expose each other's conflicts of interest and risks for corruption. Conversely, when the bureaucracy is mostly made of political appointments, loyalty to the ruling party may provide disincentives for the bureaucracy to blow the whistle on political corruption (and elected officials may be also more willing to take action on corruption within the bureaucracy)”*

Segundo Charron, Dahlström e Lapuente (2017), há vários mecanismos pelos quais se espera que uma burocracia baseada no mérito possa conter a corrupção. Funcionários baseados no mérito podem ser menos propensos a comportamentos corruptos simplesmente

porque a mera posse de qualificação ou a aprovação em um processo seletivo, produz um conjunto mais capaz de funcionários. Além disso, servidores mais competentes são mais propensos a resistir às pressões políticas do dia-a-dia, e o serviço público de carreira tende a socializar e internalizar as normas de boa conduta de seu *esprit de corps*, quando a meritocracia e o trabalho, ao invés de conexões, são a chave para uma carreira de sucesso no setor público. Também a perspectiva da estabilidade ou longa permanência tem um impacto, pois os servidores são recompensados por assumirem um compromisso vitalício com a administração pública que, por sua vez, os incentiva a negligenciar pressões políticas míopes e de eficiência e “torna os retornos rápidos dos negócios corruptos menos atraentes”, além de incentivar pessoas mais competentes a ingressar no setor público e criar uma espiral virtuosa. Por fim, a separação das carreiras entre políticos e burocratas permitiria a esses últimos um melhor monitoramento das atividades potencialmente inadequadas dos demais (e vice-versa), atuando com *veto players* a condutas indevidas.

A adoção desse sistema, característico da burocracia weberiana, é apontado, inclusive, como capaz de contribuir para a adoção de um modelo gerencial de gestão pública, pois trata-se de **pré-condição** para que a Administração Pública possa atuar de forma impessoal e com a competência necessária às flexibilidades inerentes a esse modelo (ABRUCIO, 1993:35).

No entanto, na atualidade, o ideal meritocrático segundo o qual o crescimento do indivíduo e o seu acesso às oportunidades e suas conquistas deve ser resultado de suas capacidades e esforço pessoal, e não aelos de nascimento ou classe social, tem sido submetido à prova, dada a elitização que vem acompanhando o processo.

Cada vez mais, em economias desenvolvidas, o acesso à educação superior ou de pós-graduação de alta qualidade é associado à posse de meios, ou a um histórico de formação, ao longo da vida, em escolas de qualidade, em geral no sentido particular, com acesso a todos os meios necessários a essa educação (acesso à cultura, livros, tecnologia), e ingresso tardio no mercado de trabalho, em favor da sua maior escolarização. Como destaca Daniel Markovits (2019) em “The Meritocracy Trap”, essa “meritocracia” requer das famílias investimentos de milhares de dólares, e um “emprego meritocrático” exige dos adultos dessa elite trabalhar com afinco, “explorando impiedosamente sua educação a fim de extrair um retorno desses investimentos, em levam a uma “competição impiedosa e duradoura para assegurar renda e status através de sua própria indústria excessiva”.

O surgimento dessa nova “casta” meritocrática, que se autorreproduz, estaria provocando um aumento da desigualdade, e, paradoxalmente, fechando as portas aos que não têm renda ou laços familiares poderosos, economicamente, para integrarem o círculo que leva às melhores universidades e aos melhores empregos, em áreas como finanças, advocacia, economia e medicina. E, nessa perspectiva, a meritocracia se converte em seu oposto,

concentrando vantagens e sustentando “iniquidades tóxicas”, e concentrando e transmitindo, dinasticamente, riqueza e privilégio entre gerações, e excluindo amplamente a “classe média” dessas vantagens, ampliando o *gap* entre os ricos e o resto. Assim, afirma Markovits, essa “meritocracia” bane a maioria dos cidadãos para as margens de sua própria sociedade, “enviando crianças de classe média para escolas sem brilho e adultos de classe média para empregos sem futuro”.

A “meritocracia”, nesses termos, transforma a educação em uma “rigorosa disputa” entre os que desejam integrar essa elite. Ou seja, para ter acesso a ela, esse nível de educação, embora não seja condição suficiente, é condição *necessária*, o que afasta a classe média e as classes mais baixas da “competição”. E, ainda, destaca Markovits, esse movimento afeta a própria capacidade de o Estado de agir contra a desigualdade, e até mesmo de atrair e reter talentos:

*“Meritocracy enhances the elite’s power to resist the state. Meritocratic inequality creates incentives for the most skilled workers to grow rich by devoting themselves to defending still richer people’s fortunes against government encroachment. By inventing the superordinate private-sector job, meritocracy endows a class of workers—accountants, bankers, and lawyers—with the means and the motive to block the state’s efforts to seize, or even just to regulate, elite wealth.*

*These jobs are new—direct creations of meritocracy. Historically, the private sector did not value managerial and professional skills, and the state (which required such skills) faced effectively no private competition for elite labor. Into the early twentieth century, top civil servants were paid ten or even twenty times the median wage. And even at midcentury, elite government incomes remained roughly equivalent to their private-sector counterparts. In 1969, a congressperson was paid more than he might make as a lobbyist, a federal judge received perhaps half what he might have commanded at a law firm, and the secretary of the treasury was paid a salary that was smaller than but broadly comparable to what he might have made in finance. The best-educated and most skilled workers therefore naturally gravitated toward government or other public jobs (as when subsequent sons, deprived by primogeniture of inherited lands, joined the military or the clergy), simply because they had no better (or even credible) private alternatives. This kept regulators ahead of the people whom they regulated and helped the state effectively to govern even its richest subjects.*

*Meritocratic inequality, by contrast, sharply increases elite private-sector wages, even as democratic sensibilities keep public-sector wages stagnant or falling. Together, these developments have completely reversed the earlier order, so that superordinate workers now earn many times more in the private sector than in government jobs. A congressperson becoming a lobbyist might multiply her income by a factor of ten, from \$175,000 to perhaps \$2 million; the chief justice of the Supreme Court earns roughly \$270,000, while the very most profitable law firms pay their average partners over \$5 million annually, or roughly twenty times as much (and the signing bonus paid to former law clerks at the Supreme Court, who are perhaps two or three years out of law school, is now \$400,000); and the secretary of the treasury earns a little more than \$200,000 annually, whereas the CEOs of JPMorgan Chase, Goldman Sachs, and Morgan Stanley might average incomes of \$25 million, more than a hundred times as much.”*

Nos EUA, as críticas à meritocracia têm permeado diversas análises, em particular em razão do acesso à educação superior e das mudanças no mercado de trabalho, que têm levado ao aumento da exclusão e concentração de renda e poder. Categoricamente, Robert Reich (2020) afirma:

*“Don’t believe the system is a meritocracy in which ability and hard work are necessarily rewarded. Today the most important predictor of someone’s future income and wealth is the income and wealth of the family they’re born into.”*

A composição das carreiras no serviço público brasileiro, cuja adesão ao sistema do mérito, de forma ampla, é fenômeno inaugurado pela Carta de 1988 – dadas as enormes brechas ao sistema, antes existentes – já começa a se ressentir desses mesmos problemas, o que tem exigido a adoção de ações afirmativas.

A figura do “concurseiro”, assim, tem dupla face: de um, a do indivíduo que estuda 18 horas por dia, e se prepara por anos, disputando sucessivos certames, em busca de uma oportunidade de trabalho que, de outra forma, não teria, por lhe faltarem laços familiares e poder econômico; de outro, alguém que, por ter tido acesso a cursos superiores e a pós-graduação de qualidade, e poder arcar com os custos de cursos preparatórios e dedicar-se integralmente aos estudos, detêm vantagens relevantes em sua competitividade, em um país com altíssima concentração de renda e níveis inaceitáveis de pobreza e pobreza extrema.

E, uma vez ingressada no serviço público, essa “elite” – admitida pela via do Concurso – não necessariamente terá o compromisso com a “carreira pública”, mas, apenas, poderá estar interessada, dada a necessidade de obter o máximo de ganhos em recompensa ao investimento feito, em galgar posições que, eventualmente, possam vir a lhe proporcionar oportunidades melhores, mesmo na área privada, por meio do sistema de “portas giratórias”, notadamente em áreas como as carreiras jurídicas, da administração tributária, da área regulatória (inclusive do sistema financeiro) ou, como sói ocorrer, nas áreas das finanças públicas.

Recrutar e reter, para carreiras nessas atividades, portanto, é ainda mais difícil do que em atividades como magistério, assistência social, saúde ou mesmo segurança pública. Tal desafio precisa ser enfrentado, para que o ingresso meritocrático, pedra basilar de um serviço público profissional, não seja desvirtuado e o Estado não seja subordinado ao interesse individual, em detrimento do bem comum.

Winston Churchill dizia que é democracia a pior forma de governar, exceto todas as outras<sup>16</sup>. Da mesma forma, podemos dizer que o recrutamento meritocrático é a pior forma de selecionar pessoas – exceto todas as outras. Fortalecer e aperfeiçoar o sistema do mérito, a partir desse alicerce, é, portanto, inevitável.

---

<sup>16</sup> “Many forms of Government have been tried, and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of Government except all other forms of that have been tried from time to time; but there is the broad feeling in our country that the people should rule, continuously rule, and that public opinion, expressed by all constitutional means, should shape, guide, and control the actions of Ministers who are their servants and not their masters.” Winston S. Churchill, 11 November 1947.

## 2.2 *O quadro atual*

A complexidade da atual estrutura de Planos de Cargos e Carreiras, embora tenha sido reduzida em face de sucessivas medidas legislativas que extinguíram ou colocaram em extinção grande número de cargos preexistentes, em parte com vistas a viabilizar a terceirização de atividades, mas também por se tratar, em muitos casos, de cargos com conteúdos atributivos obsoletos ou desnecessários na atual configuração do aparelho estatal, é ainda significativamente elevada.

Em relação ao Quadro de Pessoal da Administração Pública Federal não existem soluções simples. A flexibilização nos requisitos para ingresso no serviço público ocorrida após 1970 acarretou problemas como o empreguismo, o nepotismo e uma acelerada desqualificação dos quadros da administração direta, autárquica e fundacional.

A aprovação do novo Estatuto, em 1990, poderia ter servido para lançar luzes sobre o problema. No entanto, a fragilidade conceitual da Lei nº 8.112/90 nada mais fez do que agravar um quadro já complexo. A começar pela já citada tentativa de efetivação de todos os celetistas, estabilizados e não estabilizados, em cargos públicos. Além disso, pela definição pobre e inconsistente de *cargo público*, pouco útil à estruturação de carreiras. E, mais, pela completa ausência de conceitos relativos a *carreira*, *classe* e formas de desenvolvimento, limitando-se o estatuto a dispor que seriam formas de provimento a nomeação, a promoção, a ascensão, a transferência, etc. O Capítulo III do Estatuto de 1952, relativo à promoção, foi abolido, deixando-se a matéria sem disciplinamento estatutário. Previu a Lei nº 8.112, apenas, que os requisitos para ingresso e desenvolvimento do servidor na carreira, mediante promoção, ascensão e acesso, seriam estabelecidos pela lei que viesse a fixar as diretrizes do sistema de carreira na administração pública federal e seus regulamentos, instrumento cuja inexistência consiste no principal obstáculo técnico, jurídico e político a ser superado no momento com vistas à reconstituição da base conceitual necessária para o tratamento do problema.

Partindo desse quadro, é tarefa extremamente árdua conciliar o ideal, o tecnicamente correto e o possível. Em parte por força disso, as iniciativas recentes no sentido de dar tratamento à questão da implantação de planos de cargos não obtiveram sucesso, dada sua inadequação à complexidade do problema ou mesmo inexistência no campo jurídico-formal.

Em grande parte, as medidas adotadas para a reestruturação ou estruturação de carreiras tem gerado soluções simplistas e paliativas que repetem erros do passado, partindo de premissas inexistentes ou de conceitos inaplicáveis ao nosso sistema jurídico-administrativo.

Enquanto não se opera a revisão ou implantação dos planos de carreira do Poder Executivo, face à própria ausência das diretrizes gerais exigidas pela Lei nº 8.112/90, diversos

setores deram encaminhamento a planos próprios, para atender aos seus interesses específicos. Tais soluções evidenciam, contudo, a intenção de servirem antes como instrumentos para a instituição de vantagens ou promover aumentos de remuneração e, mesmo, a consolidação de situações irregulares geradas ao longo do tempo do que como mecanismos para promover a efetiva organização dos quadros de pessoal em função das necessidades da organização e suas funções.

A mesma situação se revela em outras instâncias da Administração, fora da alçada do Poder Executivo. Superada a exigência constitucional de aplicação aos servidores do Legislativo e Judiciário do mesmo sistema de classificação de cargos do Poder Executivo, como pressuposto para a isonomia de vencimentos, aqueles Poderes têm implementado, apesar da inexistência das diretrizes gerais, planos de cargos próprios, que ignoram a necessidade de suas estruturas sobre conceitos homogêneos de cargo, classe e carreira que considerem as especificidades das tarefas executadas pelos mesmos.

A adoção de um conceito fluido de “carreira” baseado na tese de que, sendo todos os cargos de denominação, complexidade e natureza idênticas, e integrantes da mesma “carreira”, é, na sua essência, como evidenciam as decisões do Supremo Tribunal Federal, inconstitucional.

Esse conceito de “carreira”, supostamente baseado no sistema de carreira adotado parcialmente na Alemanha, e orientado para permitir a "**evolução do servidor na carreira**", na prática tem servido como um meio de garantir flexibilidade na alocação dos recursos humanos (os quais poderiam, dado o conceito de cargo adotado, assumir, mediante simples treinamento ou satisfação de requisito de formação, quaisquer atribuições no interior da organização, ainda que diferentes daquelas para as quais foram recrutados), inclusive através de mecanismos como a "**mobilidade**", promoção com mudança de nível, ou **ascensão funcional**, calcados no modelo de carreira unificada.

A tese foi, ao longo de muitos anos, defendida por várias entidades representativas dos servidores públicos federais<sup>17</sup>, uma vez que a adoção do modelo da carreira baseado no **regime de corpo**, ao contrário do **regime de cargo**, possibilitaria uma ruptura com a estrutura tradicional e propiciaria o efetivo desenvolvimento do servidor na carreira, enriquecendo-se continuamente o cargo à medida em que fosse o seu ocupante desenvolvendo novas aptidões e

---

<sup>17</sup> A tese já foi defendida, no passado, embora com enfoques diferentes, pela CONDSEF, entidade que representa majoritariamente os servidores não integrantes de carreiras específicas, e pela FASUBRA, entidade representativa dos servidores técnico-administrativos das instituições federais de ensino superior. Em 17/18 de maio de 2002, a Condsef aprovou, em sua Plenária, proposta que defendia a organização de carreiras “integradas por cargos cujos conteúdos atributivos e denominações corresponderão aos núcleos de competências, natureza de atribuições e requisitos de qualificação diretamente vinculadas às atividades finalísticas desenvolvidas em caráter exclusivo pelos respectivos órgãos e entidades da Administração Pública Federal por eles abrangidas, ou vinculados às atividades de apoio e suporte técnico e operacional indispensáveis a essas atividades”.

qualificações, valorizando-se a sua condição de trabalhador enquanto instrumento da organização, em seu sentido mais amplo. Trata-se de questão polêmica, mesmo ao nível conceitual, encontrando-se na doutrina verdadeiras contradições, como a formulada por RIGOLIN (1991:169-171), que admite a exigência de concurso público para qualquer investidura e, especialmente, para o ingresso em cargos de carreira, mas considera como "verdadeira carreira" a **vertical**, onde ocorre uma sucessão de cargos ou empregos diferentes, desde que com conteúdos atributivos afins, aos quais o servidor ascende à medida que adquire qualificações.

Este modo de organização de carreiras encontra respaldo parcial no próprio texto do atual Estatuto dos Servidores, a Lei nº 8.112, de 1990, que definiu, no seu artigo 3º que *“cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.”*<sup>18</sup>

Tendo em vista a revogação do conceito previsto na Lei nº 1.711/52, e que sobreviveu ao próprio sistema da Lei nº 5.645/70, seria este, portanto, o conceito legalmente válido a ser considerado para efeito da organização de carreiras no serviço público federal. Tal conceito de cargo já têm demonstrado, no entanto, pelo menos em relação aos critérios para classificação, forma de ingresso, promoção e acesso, sua inadequação para os fins de orientar a elaboração dos planos de carreira de classificação de cargos, uma vez que, nos termos ali previstos, as atribuições dos cargos não são elementos da estrutura organizacional, mas definidos **em função desta** e, portanto, *mutáveis*. Além disso, a natureza legal do conceito não é suficiente para suplantar os limites constitucionais vigentes, o que o torna não apenas de escassa utilidade, como também questionável quanto ao mérito do seu conteúdo.

A estruturação de Carreiras genéricas na Administração Pública evidencia a intenção de contornar-se as limitações constitucionais pela adoção de um **novo conceito de carreira** que desconsidera o tipo de atividade exercida pelo servidor, atividade que, dentro de uma carreira, deve ser sempre, essencialmente, do mesmo tipo, variando em complexidade de uma classe para outra.

Em qualquer das formas propostas (carreira unificada, carreiras genéricas, carreiras específicas por função de governo ou carreiras por atividades vinculadas a funções) não fica claro o verdadeiro critério para unir os cargos numa determinada carreira. A carreira unificada por Poder é uma forma de "carreirão". A carreira específica por atividade pode ser entendida como "Carreira por Função", "carreira por área" ou "carreira por atribuição", podendo gerar, no limite, as "carreiras por órgão", identificados com atividades ou funções de governo.

---

<sup>18</sup> BRASIL. Senado Federal. Regime Jurídico..., op. cit., p. 2.

Como apontam GRAEF e CARMO (2008),

*“Apesar das distorções e diferenças presentes nesse quadro, produto da evolução na estruturação de planos de carreira com base nas pressões setoriais, sem diretrizes centrais que reflitam uma visão integrada da administração pública, podemos constatar uma preponderância de planos de carreira por órgão/quadro (modelo autárquico) nas Autarquias e Fundações Públicas (administração indireta) e, carreiras organizadas por especialidade (atividades setoriais específicas ou atividades especializadas de caráter transversal, comuns a todos ou vários órgãos ou sistêmicas), na administração direta, com manutenção das atividades de direção e assessoramento superior separadas no Grupo DAS, remanescente do antigo PCC, e Gestores Governamentais de carreira inseridos de forma transversal na maioria dos ministérios e na Presidência da República. Esta constatação é importante para um necessário reordenamento em um futuro próximo. O caminho mais fácil para uma solução mais homogênea em termos filosóficos nas entidades da administração indireta é, pois, a generalização das carreiras por órgão/quadro. Já na administração direta, que, por ser composta por órgãos sem personalidade jurídica própria pode optar pela constituição de um quadro único de pessoal, a perspectiva mais inteligente e menos complexa será o modelo de carreiras organizadas por especialidade, específicas ou comuns a vários órgãos o que exigirá poucas alterações em algumas situações constituídas.*

*O processo de evolução da reorganização dos planos de carreira na administração pública federal revelou distorções, inconsistências conceituais e suas derivações em termos de conflitos de competências e atribuições, conforme analisado acima, como consequência da incapacidade dos órgãos centrais de gestão pública em oferecer um projeto global de diretrizes de um novo sistema de carreiras que orientassem esse processo de reorganização, mas também revelou uma enorme capacidade de mobilização dos quadros dirigentes, do corpo gerencial e técnico de nossas instituições públicas na busca de alternativas e soluções para os grandes problemas que nossas organizações e nosso país enfrentaram e continuam enfrentando e, o grande processo de mudanças econômicas, sociais, políticas, tecnológicas e gerenciais que estamos vivenciando e que exigem respostas cada vez mais rápidas e audazes de parte das organizações em geral. Assim, apesar das inconsistências e distorções, é necessário concluir que sem esse processo de mobilização e busca de soluções de nossas organizações, em esperar por soluções gerais (que os órgãos centrais foram incapazes de gerar) e, às vezes até conflitando com os órgãos centrais, revela elementos positivos que permitiram o desenvolvimento e a modernização das organizações e possibilitou que essas organizações chegassem a um nível de desempenho superior ao da situação anterior, no cumprimento de suas missões. Na mesma linha de raciocínio, outro elemento que não pode passar despercebido é a tendência de busca de maior autonomia administrativa e gerencial nas entidades com competências voltadas para atividades executivas com a estruturação de seus planos de carreiras próprios e independentes do restante da administração. Nesse sentido, entendemos que a tendência de organização de planos de carreira por órgão ou entidade, na administração indireta, objetiva maior autonomia decisória e menor dependência externa das unidades responsáveis pela execução das ações de Governo e de prestação de serviços aos cidadãos. Trata-se de uma resposta às pressões da sociedade que exige melhorias na prestação de serviços e reclama ações mais decisivas do Poder Público na solução dos problemas que a população enfrenta. É necessário que analisemos, pois, esse processo de forma a reconhecer e aproveitar os aspectos mais positivos e avançar no aprofundamento da revolução gerencial. Isso implica em reconhecer a necessidade de maior autonomia na gestão das organizações com vistas à melhoria do desempenho das nossas unidades executivas. A administração direta necessita se reestruturar, implementar novos modelos de gestão com ênfase no alcance de resultados e novas formas de supervisão e controle em substituição às tradicionais formas de controle formais. Nossa perspectiva geral deve se orientar mais para o alcance de resultados do que para a administração dos meios. A regulamentação do dispositivo constitucional que autoriza a contratualização do desempenho adquire grande relevância nesse contexto.*

O resultado desse processo de “reorganização” de carreiras é apontado como “caótico” por Moreira e Lucio (2012):

*“Mais recentemente, algumas destas figuras organizativas dos cargos foram definidas em outras legislações específicas de criação de carreiras ou planos, como é o caso na década de 90 da Lei no 8.829, de 1993, que trouxe definição de “carreira” e na década seguinte da Lei no 11.091, de 2005, com uma definição de “plano de carreira”. No entanto, estas definições são*

*bastante distintas entre si e acabaram sendo específicas para as legislações de que fazem parte, bem como acabaram por serem modificadas na prática quando da criação de outras carreiras ou planos, contemporâneos a estas mesmas legislações, demonstrando a ausência de coerência e de consenso dos conceitos utilizados à época. Exemplo disto é que aquelas figuras já existentes na década de 90, quando da edição da Lei no 8.112, somam-se hoje a outras, como “planos de carreiras e cargos”, “plano especial de cargos”, “plano de carreiras dos cargos”, “estruturas remuneratórias diferenciadas” e “quadros específicos”. O Apêndice a este artigo traz um quadro das estruturas organizativas hoje existentes, que são muitas vezes, genericamente, para fins de simplificação, ou por desconhecimento técnico, denominadas “carreiras”. Um exame mais aprofundado destas diferentes figuras nos mostra, ainda, que suas distinções não se limitam entre si, mas dentro delas próprias, em face dos conceitos distintos que ao longo do tempo foram sendo utilizados para cada uma delas, o que contribui ainda mais para o cenário caótico e complexo da organização dos cargos no serviço público federal. Ao analisarmos, por exemplo, as estruturas denominadas formalmente em Lei como “carreira”, verificamos que estas vêm sendo construídas com diferentes formatos desde a década de 80, quando o PCC, criado na década anterior, já enfraquecido começava a desmanchar-se.”*

Ilustrando essa “cacofonia” organizacional, e com base na abordagem de Aldino Graef (2009), pode-se, grosso modo, identificar os seguintes agrupamentos de cargos e carreira:

#### **A) CARREIRAS ESTRUTURADAS POR ÁREA DE ATIVIDADES GOVERNAMENTAIS**

1. Plano de Carreiras da Área de Ciência e Tecnologia
2. Carreira de Especialista em Meio-Ambiente
3. Carreira da Seguridade Social e Trabalho / Carreira da Previdência, Saúde e Trabalho (agrupamento de cargos com origem no PCC)

#### **B) MODELO AUTÁRQUICO (carreiras estruturadas por órgão ou entidade específico)**

1. Banco Central: Carreira de “Especialista do Banco Central” (composta por cargos genéricos de Analista e Técnico) e Carreira de Procurador do Banco Central
2. Carreiras de Oficial de Inteligência e Oficial Técnico de Inteligência da ABIN; Carreiras de Agente de Inteligência e Agente Técnico de Inteligência, composta pelo cargo de Agente Técnico de Inteligência da ABIN
3. Carreira Previdenciária / Carreira do Seguro Social (agrupamento de cargos com origem no PCC)
4. Carreiras das Agências Reguladoras (Especialista e Técnico, Analista e Técnico Administrativo)
5. Carreiras do Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM / Agência Nacional de Mineração (Especialista em Recursos Minerais e Técnico em Atividades de Mineração, e Analista e Técnico Administrativo)

6. Carreiras de Pesquisa e Desenvolvimento em Informações e Avaliações Educacionais e de Suporte Técnico em Informações Educacionais – INEP
7. Carreiras de Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais (Especialista) e de Suporte Técnico ao Financiamento e Execução de Programas Educacionais (Técnico) - FNDE

### **C) CARREIRAS POR ATIVIDADES ESPECÍFICAS**

8. Policial Rodoviário Federal
9. Auditor Fiscal Federal Agropecuário
10. Auditoria da Receita Federal (“Carreira” Tributária e Aduaneira)
11. Auditor-Fiscal do Trabalho
12. Procurador da Fazenda Nacional
13. Defensor Público da União
14. Perito Médico Federal (Previdência Social)
15. Perito Federal Agrário
16. Agente Federal de Execução Penal (ex-Agente Penitenciário Federal)
17. Especialista Federal em Assistência à Execução Penal e Técnico Federal de Apoio à Execução Penal
18. “Carreira” de Tecnologia Militar (composta por cargos de Engenheiro de Tecnologia Militar e Analista de Tecnologia Militar, de nível superior, e de Suporte Técnico à Tecnologia Militar)
19. Carreira de Magistério Superior e Cargo Isolado de provimento efetivo de Professor Titular-Livre do Magistério Superior.
20. Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e Cargo Isolado de provimento efetivo de Professor Titular-Livre do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico

### **D) CARREIRAS TRANSVERSAIS, com exercício em diferentes órgãos e entidades**

#### **1. de Atividades Especializadas Comuns a vários órgãos:**

- a) Carreira de Comércio Exterior (ME, MRE, MAPA)

- b) Carreira de Analista de Infraestrutura e cargo isolado de Especialista em Infraestrutura Sênior
- c) Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais

## **2. de Atividades Sistêmicas:**

- a) Carreira de Planejamento e Orçamento;
- b) Carreira Finanças e Controle
- c) Advocacia da União
- d) Procurador Federal

## **3. de Executivos Públicos**

- a) Carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e direção e assessoramento nos escalões superiores da Administração).

**E) PLANOS DE CARREIRA DE CARGOS DIVERSOS**, envolvendo cargos não estruturados em carreiras específicas, com atuação em órgãos e entidades ou áreas específicas:

1. Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação
2. Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário do INCRA
3. Plano de Carreiras e Cargos do IPEA
4. Plano de Carreiras e Cargos do INPI
5. Plano de Carreiras e Cargos do INMETRO
6. Plano de Carreiras e Cargos do IBGE
7. Plano de Carreiras e Cargos de Pesquisa e Investigação Biomédica em Saúde Pública (Instituto Evandro Chagas e Centro Nacional de Primatas)
8. Plano de Carreira dos Cargos de Tecnologia Militar
9. Plano de Carreiras e Cargos da ABIN
10. Plano de Carreira dos Cargos de Atividades Técnicas e Auxiliares de Fiscalização Federal Agropecuária – PCTAF

**F) PLANOS ESPECIAIS DE CARGOS**, envolvendo cargos não estruturados em carreiras específicas, agrupando cargos de diferentes grupos ocupacionais e categorias funcionais

originárias de planos de cargos preexistentes, com exercício em órgãos e entidades específicos, segregados em tabela própria de vencimento:

1. Planos Especiais de Cargos das Agências Reguladoras
2. Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal
3. Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal
4. Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda - PECFAZ
5. Plano Especial de Cargos do Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR (em extinção).<sup>19</sup>
6. Plano Especial de Cargos da Cultura
7. Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA - PECMA

**G) PLANOS GERAIS DE CARGOS:** cargos estruturados em grupos ocupacionais e categorias funcionais segundo atribuições, com lotação e exercício em órgãos e entidades diversos:

1. Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645/70 (remanescente)
2. Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE.

No âmbito dessa estrutura de Carreiras, Planos de Carreiras e Planos de Cargos,<sup>20</sup>, existiam, em julho de 2020, os seguintes quantitativos de cargos efetivos, regidos pela Lei nº 8.112/90,<sup>21</sup>, providos:

---

<sup>19</sup> A Lei nº 14.002, de 22 de maio de 2020, que autorizou a instituição da Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur) como serviço social autônomo e extingue o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), redistribuiu para o Ministério do Turismo os cargos do Plano Especial de Cargos do Instituto Brasileiro de Turismo, declarou extintos os cargos vagos e colocou em extinção os que vierem a vagar.

<sup>20</sup> Com base em dados extraídos do Painel Estatístico de Pessoal em outubro de 2020, normalizados para correção de erros nos registros relativos à denominação dos cargos efetivos.

<sup>21</sup> Excluem-se, desse total, os servidores do Quadro em Extinção dos Ex-Territórios, por se tratar de cargos que não integram, com efeito, a força de trabalho da União, mas apenas são por ela remunerados em decorrência do disposto no art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, com as alterações da Emenda Constitucional nº 98, de 6 de dezembro de 2017. Em 28 de maio de 2020, o STF reconheceu a validade da Emenda Constitucional 98, de 2017, negando o pedido da Procuradoria-Geral da República na ADI 5.935, que considerou que a exceção ao princípio do concurso público nela contida não feria cláusula pétrea da Constituição. No entanto, ainda aguarda apreciação a ADI 6.017, que questiona a transposição para cargos das Carreiras de Finanças e Controle e de Planejamento e Orçamento, de servidores que se encontravam no desempenho de atribuições de controle interno e planejamento e orçamento nos ex-territórios federais e nos Estados do Amapá, Roraima e Rondônia, promovida pela Lei 13.681/2018.

- 13.364 Cargos de nível auxiliar, divididos em 135 denominações diversas, dos quais 91, colocados em extinção total ou parcialmente, com cargos vagos extintos e extinção de cargos providos à medida que vagarem.

- 181.540 Cargos de nível médio, divididos em 392 denominações diferentes, dos quais 246 pelo menos, já estão em processo de extinção, com cargos vagos extintos e extinção de cargos providos à medida que vagarem.

- 286.971 Cargos de nível superior, divididos em 278 denominações diferentes, dos quais 116 pelo menos, já estão em processo de extinção, com cargos vagos extintos e extinção de cargos providos à medida que vagarem.

Ainda em termos quantitativos, a estrutura de cargos providos apontava para a seguinte distribuição, nos principais grupos de atividades:

**Tabela 5 - Quantitativos de Cargos Providos – Principais Grupos de Atividades - Poder Executivo – (2019)**

<b>Carreira/Plano de Cargos</b>	<b>Membros ATIVOS (jul 2019)</b>
Técnico-Administrativo em Educação (PCCTAE)	139.108
Magistério Superior	86.819
Saúde e Trabalho	50.703
Magistério do Ensino Básico e Tecnológico	47.042
Seguro Social (INSS)	24.679
Auditoria Fiscal (Auditor RFB, Anal. Trib. RFB, Auditor-Fiscal do Trabalho)	17.408
Polícia Federal (Delegados, Agentes, Papiloscopista, Escrivão, Peritos Criminais Federais e Plano de Cargos Admin)	12.643
Ciência & Tecnologia	11.417
PRF (Policia Rodoviário e Plano de Cargos Admin)	10.393
Regulação setorial	9.302
Advogados da União e Procuradores Federais	8.342
Gestão Governamental (EPGG/AFC/APO/ACE+IPEA)	5.246
Meio Ambiente	5.136
Fiocruz	4.944
IBGE	4.733
Fiscalização Agropecuária (Auditor Fiscal e PCTAF)	4.724
INCRA	3.916
Perícia Médica – Previdência Social	3.687
Diplomata	1.556
Of Chancelaria e Ass Chancelaria	1.271
Infraestrutura	767
Políticas Sociais	764

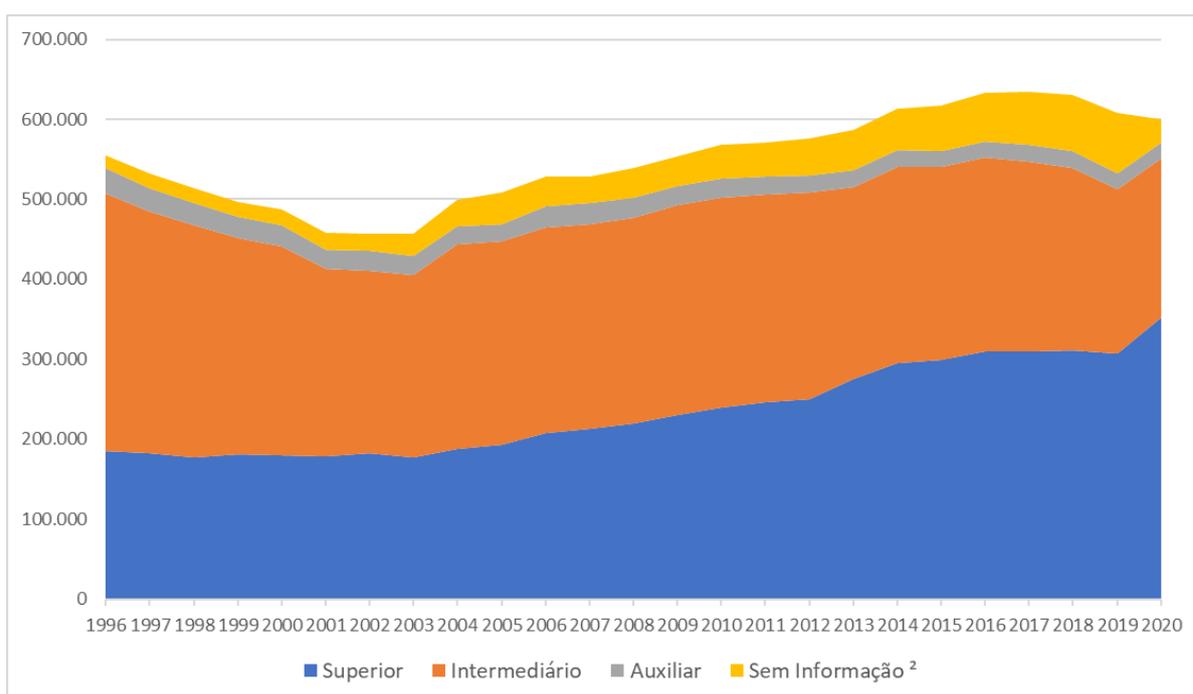
Fonte: Painel Estatístico de Pessoal Jul 2019. Elaboração nossa.

Examinando-se a evolução dos quantitativos de cargos do Poder Executivo, evidencia-se uma progressiva mudança no seu perfil, desde 1996. Com base em dados do Poder Executivo, observa-se um expressivo decréscimo do quantitativo de cargos de nível

intermediário, que passam de 57,9% em 1996, para 33,1% em 2020<sup>22</sup>, enquanto os cargos de nível superior, cujo custo médio é mais elevado, que eram 33,5% do total em 1996, passam a ser de 58,8% do total, em 2020.

Nesse intervalo de tempo, a recuperação do quantitativo total da força de trabalho se deu de forma expressiva com o recrutamento de quadros de nível superior, cujo acréscimo 2020/1996 foi da ordem de 89,94, e mesmo de cargos de nível intermediário, cujo acréscimo foi de 61,8%:

**Figura 10 – Cargos Ocupados por Nível (Quant.) – Poder Executivo Federal (1996-2020)**



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal/MDPG – diversos; Painel Estatístico de Pessoal, jun. 2021. Elaboração nossa.

Essa mudança reflete, assim, uma situação semelhante à ocorrida em outros países quase 50 anos antes, refletindo, de certa forma, também uma mudança no perfil de atuação das instituições. Como ocorreu nos EUA, o serviço público federal brasileiro se tornou mais profissionalizado, melhor educado e melhor treinado, com um maior número de servidores em áreas e atividades especializadas, e orientados a atividades mais complexas, atuando tanto no processo de formulação de políticas como na sua implementação, refletindo um papel de maior destaque do Governo na garantia de direitos e prestação de serviços (Nigro; Nigro, 2000:16).

<sup>22</sup> Optou-se por usar dados até 2019, em vista de alteração na totalização de cargos ocorrida em 2020, quando o total de cargos “sem informação” reduziu-se de 12, % para 5%. Como essa revisão afeta a coerência da série histórica, optamos pela exclusão do ano de 2020 da série estatística.

Do ponto de vista de seu perfil, o serviço público federal *de carreira*, ou seja, composto por cargos efetivos é, ainda, majoritariamente masculino (55,9%), praticamente o mesmo percentual verificado no mercado de trabalho como um todo.<sup>23</sup>

A composição do serviço público, em termos raciais, ainda carece de dados que permitam uma aferição consistente.

A Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, estabeleceu a reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, a ser aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3. A lei fixou a sua validade pelo prazo de dez anos, ou seja, até o ano de 2024.

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial nº 00195/2013 MP SEPPIR, de 4 de novembro de 2013, a instituição das cotas raciais objetivava cumprir determinação da Lei nº 12.288, de 2010, que, em seu artigo 39, dispõe que “*o poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas*”. Assim, o prazo de dez anos se justificava “*em face de sua natureza afirmativa, cuja efetividade deve garantir seu caráter temporário, e pela dificuldade de se quantificar o impacto sistêmico de outras ações afirmativas sobre os ingressos de negros no serviço público pela ampla concorrência*”. Por força disso, seria necessária a avaliação do alcance da medida no médio prazo, bem como o exame periódico pelo órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica.

Segundo o IBGE, as pessoas de cor ou raça preta ou parda constituem a maior parte da força de trabalho no País (54,9%). Em 2018, eram 57,7 milhões de pessoas, ou seja, 25,2% a mais do que a população de cor ou raça branca na força de trabalho, que totalizava 46,1 milhões. Entretanto, em relação à população desocupada e à população subutilizada, que inclui, além dos desocupados, os subocupados e a força de trabalho potencial, as pessoas pretas ou pardas são substancialmente mais representadas: apesar de serem pouco mais da metade da força de trabalho (54,9%), elas formavam cerca de 2/3 dos desocupados (64,2%) e dos subutilizados (66,1%) na força de trabalho em 2018. Do ponto de vista do rendimento, as

---

<sup>23</sup> Segundo dados da PNAD do IBGE, a participação de homens na população economicamente ativa, em 2015, era de 56,3%. Em 2018, a população ocupada de 25 a 49 anos totalizava 56,4 milhões de pessoas no Brasil, e composta por 54,7% de homens e 45,3% de mulheres.

pessoas de cor ou raça preta ou parda receberam apenas 57,5% dos rendimentos das de cor ou raça branca<sup>24</sup>.

Embora no serviço público não haja qualquer meio hábil para a discriminação por raça ou gênero, o ingresso por concurso, ou em cargos de livre nomeação e exoneração, acaba por refletir a enorme desigualdade social, seja em termos de acesso à educação, seja do ponto de vista das condições gerais de vida da população negra e parda.

Segundo os dados do IBGE, em 2018, a taxa de analfabetismo das pessoas pretas ou pardas de 15 anos ou mais de idade era de 9,1%, e a proporção de pessoas de 25 anos ou mais de idade com pelo menos o ensino médio completo era de 40,3%. Ambos os indicadores, porém, permaneceram piores do que os observados na população branca, cuja taxa de analfabetismo era 3,9%, e a proporção de pessoas com pelo menos o ensino médio completo era 55,8%, em 2018.

Dados de 2012, organizados pelo IPEA (SILVA & SILVA, 2014), a partir da PNAD, apontavam a seguinte composição da força de trabalho ocupada no setor público, por raça ou cor:

**Tabela 6 - Distribuição dos ocupados por cor ou raça – Brasil, 2012.**

Ocupação	Branços	%	Negros	%	Total
Ocupados no Setor Público	5.871.451	51,5	5.411.788	47,4	11.406.597
Funcionários Públicos / Militares	3.752.633	53,8	3.157.842	45,3	6.975.991
Empregados - Setor Público	2.118.818	47,8	2.253.946	50,9	4.430.606
Ocupados no Setor Público Federal	1.021.091	58,6	695.788	39,9	1.743.259
Funcionários Públicos e Militares no setor federal	677.813	58,3	468.689	40,3	1.163.411
Ocupados no Setor Público Estadual	1.936.987	54,0	1.593.157	44,4	3.590.204
Ocupados no Setor Público Municipal	2.913.373	48,0	3.122.843	51,4	6.073.134

Fonte: IBGE/PNAD 2012

Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Informações Sociais Nota: População acima de 15 anos.

Total inclui indígenas e amarelos.

Assim, segundo tais dados, embora sejam a maioria da população economicamente ativa, e da população ocupada, os negros (ou negros e pardos), correspondiam, em 2012 a apenas 39,9% dos ocupados no setor público federal.

O perfil de ingresso no serviço público, de 2007 a 2012, permitia vislumbrar, segundo o IPEA, a baixa participação de negros e pardos no preenchimento das vagas, notadamente em razão do perfil dos cargos para os quais ocorreram recrutamentos:

---

<sup>24</sup> IBGE. Estudos e Pesquisas • Informação Demográfica e Socioeconômica, nº 41. Disponível em [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf)

**Tabela 7 - Raça/cor dos servidores que ingressaram no serviço público federal por grupo-cargo - 2007 a 2012**

GRUPO-CARGO <sup>16</sup>	Branca e outras <sup>1</sup> (%)	Pardo/Negro <sup>17</sup> (%)
Diplomacia	94,1	<b>5,9</b>
Cargos da CVM/SUSEP – superior	93,8	<b>6,3</b>
Carreira de desenvolvimento tecnológico – superior	90,7	<b>9,3</b>
Carreira pesq. desenvolvimento Metrol e qualidade	90,2	<b>9,8</b>
Auditoria da Receita Federal	87,7	<b>12,3</b>
Carreira de oficial de chancelaria	86,7	<b>13,3</b>
Carreira de procurador da Fazenda Nacional	85,8	<b>14,2</b>
Advocacia Geral da União (AGU) - carreira da área jurídica	85,0	<b>15,0</b>
Cargos das agências reguladoras – superior	84,4	<b>15,6</b>
Carreira fiscal do trabalho	83,4	<b>16,6</b>
Carreira na Defensoria Pública	80,5	<b>19,5</b>
Carreira de desenvolvimento tecnológico - intermediário	76,3	<b>23,7</b>
Carreira da prev. da saúde e do trabalho - intermediário.	64,2	<b>35,8</b>
Carreira de perito federal agrário-Incra	62,8	<b>37,2</b>
Especialista em meio ambiente	62,1	<b>37,9</b>
Plano geral de cargos Poder Executivo-nível intermediário	61,2	<b>38,8</b>
Carreiras de suporte técnico - vários órgãos - intermediário	61,2	<b>38,8</b>
Carreira do DNPM - intermediário	60,0	<b>40,0</b>
Carreira de reforma e desenho agrário-Incra	58,3	<b>41,7</b>
Plano especial de cargos da cultura - intermediário	56,3	<b>43,7</b>

Fonte: SIAPE. Dados relativos a agosto de 2012. Notas: 1. Inclui raça/cor branca, amarela e indígena. 2. Exclui os servidores que ingressaram no período e não possuem informação de raça/cor: 15,4% (23.133) do total de 149.619 ingressos. In SILVA; SILVA(2014) [sic].

Dados de 2014, coletados pela Escola Nacional de Administração Pública, corroboravam essa informação, demonstrando haver no Poder Executivo Federal 51,% de brancos, 22,4% de pardos e 4% de negros, embora haja elevado percentual de “não informados” (18,2%).

**Tabela 8 - Quantitativo de Servidores do Poder Executivo, segundo a Raça/Cor – 2014**

Poder Executivo	Raça/Cor						Total
	Branca	Parda	Negra*	Amarela	Indígena	Não Informada	
Administração Direta	116.714	56.334	9.315	9.503	635	49.280	241.781
Autarquias	156.984	57.669	11.551	8.770	675	47.215	282.864
Fundações	46.673	24.923	3.899	2.605	536	16.083	94.719
<b>Total</b>	<b>320.371</b>	<b>138.926</b>	<b>24.765</b>	<b>20.878</b>	<b>1.846</b>	<b>112.578</b>	<b>619.364</b>

Pesquisa mais recente da ENAP, ainda não publicada, indicava que, em 2018, os negros ocupavam 35,6% dos postos no serviço público federal. Segundo os dados preliminares divulgados em dezembro de 2020, do total de servidores com educação até o ensino fundamental, 60,9% são negros e 31,2%, brancos. Pretos e pardos são 50,5% dos servidores com ensino médio. No entanto, cai sensivelmente a presença negra em cargos mais elevados e melhor remunerados: os negros são 31% dos que tem formação em nível superior, e 29,7% dos que têm pós-graduação. A ocupação de cargos em comissão também reflete disparidades: dos ocupantes de cargos DAS, 29,6% são negros; no nível DAS-6, apenas 15%.<sup>26</sup>

Segundo Silva e Lopez (2021), já como reflexo das políticas adotadas, o percentual de pretos e pardos aumentou de 30,8%, em 1999, para 35,1%, em 2020, enquanto o percentual de servidores brancos também aumentou, de 48,2% para 56,6%. Indígenas correspondem a apenas 0,3%, em toda a série. O aumento da proporção de servidores pretos, da ordem de 41,7%, porém, deve ser ponderada, em vista de flutuações advindas da movimentação de pessoal (ingresso de novos servidores, aposentadoria e saída de servidores ativos) e, eventualmente, de reclassificação racial, assim como da redução de subnotificação racial.

Não obstante as iniciativas de ação afirmativa adotadas, e a apontada necessidade de monitoramento de seus resultados, ainda não se tem dados disponíveis sobre os seus impactos, que visa reduzir a desigualdade no acesso aos cargos públicos e aumentar a sua diversidade e representatividade, mas a sua própria existência é um indicador relevante, dado que deverá ser considerada nas políticas de recrutamento no curto prazo, e, possivelmente, no médio prazo.

Com efeito, nada indica que, até 2024, estará atendida a premissa básica de assegurar que a presença de negros e pardos reflita, pelo menos, a sua participação de forma representativa ou proporcional à presente na sociedade ou na força de trabalho como um todo, mas, inclusive, que essa presença se dê de forma equilibrada, e não somente em posições ou cargos de menor responsabilidade, complexidade e remuneração.

Ainda do ponto de vista quantitativo, observa-se que entre os 481.894 cargos efetivos providos em julho de 2020, distribuídos em 805 cargos de denominações diferentes, e dos quais 453 em processo de extinção total ou parcial, há pelo menos 559 cargos com menos de 100 servidores ativos, totalizando cerca de 9.700 servidores. No extremo superior, apenas 8

---

25

Disponível

em

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1700/4/Folder%20servidores%20p%C3%BAblicos%20federais%20ra%C3%A7a-cor%202014.pdf>

<sup>26</sup> CARAM, Bernardo. Negros são minoria no serviço público federal e ocupam apenas 15% de cargos mais altos. Folha de São Paulo, 06.12.2020, p. A-18. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/12/negros-sao-minoria-no-servico-publico-federal-e-ocupam-15-de-cargos-mais-altos.shtml?origin=uol>

cargos têm mais de 10.000 ocupantes, sendo que os cargos com maior quantitativo são cargos das Carreiras do Magistério Superior (86.587) e Técnico e Tecnológico (45.199).

No que se refere ao perfil da força de trabalho de servidores estatutários ativos, observa-se, como já apontado, um expressivo contingente que, em curto prazo, poderá vir a se aposentar. Segundo os dados do Painel Estatístico de Pessoal, pelo menos 60.000 servidores já se acham aptos à aposentadoria, pelo implemento da idade de 60 anos; outros 24%, pelo menos, irão atingir essa idade em prazo médio de cinco anos, o que levará à vacância de grande número de cargos e a necessidade de seu provimento em bases renovadas:

**Tabela 9 - Quantitativo de Cargos Ocupados por Faixa Etária – Poder Executivo – Out 2020**

Faixa Etária	Ativo em Outro Orgão			Ativo - Dec. Judic			Ativo Permanente		
	Quant.	Média de Idade	%	Quant.	Média de Idade	%	Quant.	Média de Idade	%
Até 30 anos	193	28,78	2,1%			0,0%	22.419	28,26	4,9%
31 a 40 anos	2.392	36,56	25,5%			0,0%	144.317	36,08	31,4%
41 a 50 anos	2.629	45,32	28,1%	1	47,00	6,3%	124.423	45,15	27,0%
51 a 60 anos	2.869	55,68	30,6%	3	58,00	18,8%	109.473	55,50	23,8%
Acima de 60 anos	1.289	64,82	13,8%	12	66,08	75,0%	59.411	65,24	12,9%
TOTAL	9.372			16			460.043		

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal – Min. Da Economia. Elaboração nossa.

Adotando-se uma abordagem mais abrangente, desse total de cargos ocupados, cerca de 100.000 poderiam ser considerados *típicos* ou *exclusivos* de Estado, distribuídos em pelo menos 101 cargos efetivos, aí considerados os que respondem por atribuições de formulação de políticas, segurança pública, auditoria e tributação, advocacia e defensoria, regulação e fiscalização, metrologia, propriedade industrial, serviço exterior, inteligência, previdência social, fomento e produção de estatísticas. Mesmo que se adote uma conceituação mais “restrita”, haveria um contingente de, pelo menos, 81 cargos, totalizando cerca de 72.400 servidores, a serem considerados como encarregados de *atividades típicas* ou *exclusivas de Estado*, em razão de suas atribuições.

Essa complexidade e fragmentação, evidentemente, permitem que um sistema de carreiras reformulado a partir de diretrizes considere a possibilidade de unificação de cargos, a partir de suas atribuições, considerada a similaridade ou conexão entre elas, mas sem que se proceda à “unificação” abrangente que cargos denominados, genericamente, “analistas” ou “técnicos” pressupõem como válida. Da mesma forma, essa unificação não poderá ignorar diferenciações entre níveis de ingresso<sup>27</sup>, com o fim de propiciar a elevação indiscriminada de

<sup>27</sup> Vale ressaltar a decisão adotada em 18.12.2020 pelo STF no julgamento do RE 740.008, relator o Min. Marco Aurélio, em que se firmou a tese de que “É inconstitucional o aproveitamento de servidor, aprovado em concurso público a exigir formação de nível médio, em cargo que pressuponha escolaridade superior.” Segundo o Relator, essa possibilidade configura “burla não só ao concurso público, como também a transgressão à norma imperativa do inciso III do § 1º do artigo 39.”

requisitos de ingresso – o que redundaria em desnecessária elitização do acesso aos cargos públicos, estabelecendo barreira de entrada desnecessária e até mesmo contraproducente.

### 3 Aspectos Conceituais do Problema

#### 3.1 Conceitos e Premissas

A abordagem do tema requer, preliminarmente, a adoção de alguns conceitos e premissas fundamentais. Nesse sentido, identificaremos a seguir alguns conceitos e constructos necessários à melhor compreensão do problema.

A primeira premissa a ser considerada é de ordem constitucional.

A organização de um *sistema de carreiras* no serviço público é imperativo constitucional, embora a forma de fazê-lo tenha sido, no mais das vezes, meramente incremental, dada a ausência ou abandono de princípios, conceitos, diretrizes e critérios de aplicação geral.

Com efeito, o art. 39 da Constituição de 1988 assim estabelece:

*Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (Vide ADIN nº 2.135-4)*

*Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

A esdrúxula existência de dois artigos com a mesma numeração (art. 39) decorre da frustrada tentativa de eliminação do “caput” original da Carta Magna pela EC 19/98. A decisão em caráter liminar, mas em vias de ser confirmada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal<sup>28</sup>, manteve o comando constitucional que, simultaneamente, determina a instituição, em cada ente federativo, *de regime jurídico único* e *de planos de carreira* para os servidores.

Esse conceito repercute ao longo do atual texto constitucional, por exemplo:

---

<sup>28</sup> É nesse sentido o Voto da Min. Carmen Lucia, atual relatora da AD 2.135, confirmando o Voto do Relator original, Min. Neri da Silveira e a deliberação do Plenário adotada em 2007 que declarou nula a alteração do caput do art. 39 da Constituição, mantendo-se, assim, a exigência de regime jurídico único e *planos de carreira* para os servidores, em vista da rejeição pelo Plenário da Câmara da proposta de supressão dessas exigências.

- **no art. 37, V**, que prevê que “as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, **a serem preenchidos por servidores de carreira** nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;”

- **no art. 37, XXII**, que estabelece que “as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por **servidores de carreiras específicas**”, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades;

- **no art. 39, § 1º**, que prevê que “a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará (...) a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos **cargos componentes de cada carreira**”;

- **no art. 39, § 2º**, que prevê que “a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos **para a promoção na carreira**”;

- **no art. 39, § 8º**, quando prevê a adoção do regime de subsídio para servidores organizados em carreira;

- **no art. 127, § 2º**, que atribui ao Ministério Público autonomia funcional e administrativa, podendo propor ao Poder Legislativo “a política remuneratória e os planos de carreira” de seus servidores.

- **no art. 131, § 2º**, que prevê que o ingresso nas classes iniciais das carreiras da Advocacia Geral da União “far-se-á mediante concurso público de provas e títulos”, enquanto o art. 132 prevê que “os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos (...) exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas”;

- **no art. 134, § 1º**, que define que “Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos”;

- **no art. 144, § 1º**, que determina que a polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, deverá ser “estruturado em carreira”;

- por fim, mas sem esgotar o tema, o **art. 205, V**, prevê como princípio “a valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, **planos de carreira**, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas”.

Assim, é imperativo que o Legislador adote, com caráter geral, embora não necessariamente *uniforme*, **planos de carreira para os servidores públicos**, respeitando as especificidades de cada segmento<sup>29</sup>.

Para tal fim, o principal conceito a ser observado é de *carreira*, entendido como “o conjunto de classes da mesma natureza de trabalho, escalonadas segundo o nível de complexidade e o grau de responsabilidade dos cargos que as compõem, dentro do qual se dá o desenvolvimento profissional do servidor”.

Para uma melhor compreensão desse conceito, e para que se possa compreender as suas decorrências, impõe-se explicitar vários outros, tais como o de cargo público, plano de carreira, promoção e desenvolvimento, etc.

A configuração de o que seja "cargo de carreira" exige, evidentemente, que se recupere o conceito constitucionalmente admitido de "carreira", reiteradamente empregado nos dispositivos retro mencionados.

A compreensão do que seja “carreira”, que é essencial ao deslinde da questão, varia enormemente conforme os conceitos e sistemas considerados. Mesmo para o leigo, *carreira* é um termo ambíguo, evocando, muitas vezes, sentidos contraditórios, segundo OLIVEIRA (1985:16):

*“Na linguagem corrente, o termo carreira se emprega em dois sentidos alternativos e mutuamente exclusivos. Um deles se refere à ascensão do indivíduo em seu campo profissional. Dentro dessa perspectiva dinâmica, por exemplo, fala-se da carreira do empresário que começou como contínuo e se tornou um capitão de indústria. Outro exemplo enfatiza a estabilidade ocupacional. Menciona-se, por exemplo, o diplomata ou o militar de carreira, ou a carreira acadêmica. Apesar de suas diferenças, as duas concepções conservam elementos de sua raiz grega, língua em que carreira significa fazer correr. Salientam a ideia de algo que se organiza no tempo e que apresenta configurações diferentes através de etapas sucessivas. No primeiro, a permanência do que é fluido; no segundo, a fluidez do que é permanente.”*

Essas compreensões repercutem, evidentemente, sobre as aspirações dos indivíduos, considerados como parte de um todo que é a organização. É sobre a forma como cada indivíduo se insere na organização que se dá a construção de um conceito individualizado de carreira, mais ou menos ajustado às suas perspectivas e limitações individuais. No entanto, não se está falando aqui de carreira externa, como adiante se verá, que é aquela que o indivíduo faz da forma como se lhe apresentam as oportunidades, mas de carreira interna, que é aquela

---

<sup>29</sup> Proposições destinadas a estabelecer diretrizes específicas para alguns setores têm sido debatidas ao longo do tempo, como é o caso das *Diretrizes Nacionais para a instituição de Planos de Carreira, Cargos e Salários no âmbito do Sistema Único de Saúde – PCCS – SUS*, aprovadas em 2006 pelo Ministério da Saúde na “Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS”, em processo de negociação com as entidades representativas dos servidores, e das *Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica Pública*, debatidas no Conselho Nacional de Educação e aprovada na forma da Resolução Nº 5, de 3 de agosto de 2010 da Câmara De Educação Básica do CNE.

que as organizações colocam diante dos indivíduos como espaço de desenvolvimento profissional, por definição limitado.

Também é importante conceituar-se o que seja, tecnicamente, "cargo", termo repleto de ambiguidades na literatura administrativa e jurídica, mas cuja compreensão é essencial para o objeto deste Estudo.

Segundo Alysson MITRAUD (1973:7), o cargo pode ser definido como o “conjunto de tarefas ou atribuições e responsabilidades, a serem exercidas por uma pessoa durante certo período de tempo”. A definição é consistente com a de diversos outros autores: segundo BARUCH (1959:69),

*“...o que constitui o cargo são as tarefas atribuídas e as responsabilidades delegadas. Sua existência não depende de encontrar-se com ou sem ocupante. Frequentemente, existe como vago antes do primeiro preenchimento, reassumindo essa condição sempre que houver dispensa do seu titular. Um cargo - vago ou preenchido - caracteriza-se por suas tarefas e responsabilidades e, portanto, classifica-se na mesma base.”*

Na definição de NIGRO (1966:107), o cargo se define também como um “conjunto de atribuições e responsabilidades, exigindo os serviços de seu ocupante em tempo integral ou parcial”. DIAS (1963:187) acrescenta, a esse conceito, o requisito de serem as atribuições e responsabilidades **cometidas por autoridade competente**. MENEZES (1970:40) o define como um “conjunto de atribuições, por cuja execução se responsabiliza um indivíduo”. A abordagem de CHIAVENATO (1992:239) difere ligeiramente, identificando o cargo como uma **unidade da organização**: citando CHRUDEN e SHERMAN, afirma que

*“...um cargo pode ser descrito como uma unidade da organização que consiste em um grupo de deveres e responsabilidades que o tornam separado e distinto dos outros cargos. Os deveres e responsabilidades de um cargo pertencem ao empregado que desempenha o cargo, e proporcionam os meios pelos quais os empregados contribuem para o alcance dos objetivos de uma organização”.*

Esta foi, num certo sentido, a concepção adotada pela Lei nº 8.112, de 1990, que definiu, em seu artigo 3º, que "cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”.

O conceito de cargo é, portanto, diretamente associado ao de “tarefas e funções”, como ensina ZIMPECK (1990:40-41):

*“A tarefa existe como um conjunto de elementos que requer o esforço humano para determinado fim. Quanto tarefas suficientes de acumulam para justificar o emprego de um trabalhador, surge a função. Assim, a função é um agregado de deveres, tarefas e responsabilidades que requerem os serviços de um indivíduo. Desse ponto de vista, pode inferir-se que numa organização existem tantas funções quanto empregados.*

*As funções semelhantes em sua natureza e requisitos são chamadas cargos. Portanto, o termo “cargo” pode ser definido como “um grupo de funções idênticas na maioria ou em todos os aspectos mais importantes das tarefas que as compõem.”*

O fator “identidade”, portanto, é o que, efetivamente permite a própria existência de um “cargo”.

Já o conceito de “classe”, o descrito por BARUCH (1959:76-77), relaciona-se a um

*“grupo de cargos (...) com suficiente semelhança quanto às tarefas, responsabilidades e autoridade respectivas, de modo que o mesmo título descritivo possa ser convenientemente usado para designar cada cargo participante da classe; que os mesmos requisitos de educação, experiência, capacidade, conhecimentos, proficiência, habilidade e outras qualificações devam ser exigidos dos ocupantes; que se usem os mesmos testes de aptidão para selecionar os servidores qualificados, e que a mesma faixa de salário possa ser aplicada, com justiça, desde que sob condições de emprego absoluta, ou substancialmente idênticas.”*

O conceito de classe está vinculado a uma técnica, que é a da classificação de cargos, essencial para que possam ser fixadas remunerações, definidas linhas de acesso e promoção, estabelecidas atribuições em função do grau de complexidade e outras questões essenciais à administração de pessoal. Trata-se de técnica desenvolvida a partir da segunda metade do século 19, notadamente nos Estados Unidos da América, e que predominou nos estudos e tentativas de organização do serviço público até a década de 1970. Hoje, no entanto, acha-se um tanto desvalorizada, em função da adoção de algumas premissas que decorrem da flexibilização do mercado de trabalho, em todas as esferas. Contudo, as vantagens da classificação de cargos são inúmeras: segundo NIGRO; NIGRO (2000:163),

*“Job evaluation is th process of comparing individual positions and ranking r grading them for pay purposes. Whatever the method used, it result in the assignment of each position to a pay level or grade. Job evaluation is based on **job analysis**, with is considered essential for establishing pay plans that are internally equitable and enable the employer to compete in the labor market by offering “prevailing rates”. It also generates much of the detailed information needed for recruitment, selection, training, performance evaluation, and other phases of the modern personnel program.”*

A determinação das qualificações requeridas por um cargo requer, como primeiro passo, o exame de seu conteúdo e a análise das respectivas tarefas e responsabilidades ou de outras evidências. Com base nestas informações, estabelecem-se hipóteses ou juízos quanto aos requisitos de educação, experiência, conhecimentos e pendores exigidos para que seja eficazmente desempenhado. Acrescenta BARUCH (1959:63) que “é óbvio que igual trabalho requer qualificações equivalentes; trabalho mais difícil e de maior responsabilidade exige qualificações mais amplas ou complexas e o inverso ocorre no caso de trabalho mais simples. Assim, os padrões de qualificação de um cargo devem basear-se na natureza, dificuldade e responsabilidades inerentes ao seu conteúdo ocupacional”.

São adotados, no mundo todo, basicamente dois tipos de sistema de classificação de cargos.

O primeiro é o chamado sistema de classificação por atribuições, adotado, dentre outros países, nos Estados Unidos e no Canadá, no qual os cargos são classificados em função de suas atribuições e responsabilidades. A classificação por atribuições parte da constituição de classes de cargos discriminadas e diferenciadas, tanto quanto possível, de modo a que cada uma das classes estabelecidas represente, muitas vezes, um segmento bem reduzido da atividade

profissional focalizada. É este o sistema que serviu de base para a organização do serviço público no Brasil, especialmente a partir da década de 1930.

O método usual nos EUA, como informam NIGRO; NIGRO (2000: 164), é o da *classificação de posições*, em que todas as posições de trabalho consideradas iguais em deveres, responsabilidades e requisitos de qualificação são agrupados na mesma classe, levando-se em conta a natureza e variedade do trabalho executado, o grau e tipo de supervisão requeridas, a natureza das orientações disponíveis para o desempenho do trabalho, o nível de originalidade e independência das decisões tomadas, a importância e a finalidade das decisões, compromissos e conclusões, o número e tipo de posições sobre as quais o cargo exerce autoridade ou supervisão, e as habilidades técnicas, experiências e outras qualificações exigidas para o desempenho das responsabilidades.

Os cargos situados na mesma classe subordinam-se ao mesmo título, e são preenchidos com base nos mesmos requisitos de qualificação. E, dado que as várias classes se dispõem segundo sua ordem de dificuldade e responsabilidade, as exigências de qualificações e os valores de salário devem ser estabelecidos de modo que permitam sua variação em escala mais ou menos proporcional à ordem ascendente ou descendente das mencionadas classes, de modo que as diferenças de tarefas dos cargos se reflitam em diferenças correspondentes de níveis de salários e requisitos de qualificação. Conseqüentemente, sob condições de emprego absoluta ou substancialmente idênticas, os cargos da mesma classe devem ser pagos de acordo com o salário padrão estabelecido para a classe.

É com esse sentido que a Constituição em vigor, no art. 39, § 1º, estabelece:

*“§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*II - os requisitos para a investidura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*III - as peculiaridades dos cargos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

Como se evidencia, a classificação por atribuições permite que sejam considerados todos os elementos essenciais à correta organização de carreiras: permite desde a identificação dos cargos, até a definição dos requisitos e mecanismos de promoção, passando pela atribuição da retribuição inerente a cada classe. Todavia, demanda um grau de complexidade elevado, e, ainda, acaba por dar margem a subjetividades, dada a grande dificuldade, como alertam NIGRO; NIGRO (2000: 169) para definir linhas absolutamente claras entre posições em relação a níveis de responsabilidade e dificuldade, exigindo o exercício de uma “considerável discricionariedade e julgamento” e capacidade para interpretação de fatos e padrões.

O ponto de partida, numa classificação por atribuições, é a análise pormenorizada das tarefas exigidas em cada cargo. São, então, reunidos na mesma classe os cargos de

atribuições e responsabilidades análogas, isto é, de natureza e nível idênticos e incluídos, em classes diversas, os cargos que diferem quanto ao nível ou quanto à natureza e nível.

Na Europa Ocidental, principalmente na Inglaterra, França e Alemanha, adota-se o sistema de classificação por ordenação, ou por categorias, segundo o qual os cargos são agrupados em amplas categorias, de acordo com os requisitos exigidos e de um modo geral, com as qualidades pessoais dos respectivos ocupantes (NIGRO, 1966:106).

A classificação por categorias, embora não tenha sido até o momento adotada como técnica predominante em nenhum dos planos de classificação implantados no serviço público no Brasil em nível federal, vem sendo objeto de grande atenção, especialmente a partir de meados da década de 1980, quando passou a ser aplicada em alguns casos, relativamente à organização de carreiras específicas. Ao longo da década de 1990, foi o modelo que passou a influenciar opções no âmbito dos quadros de pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Esta sistemática de classificação parte do pressuposto de que o cargo público deve ter conteúdo atributivo mais amplo e flexível, possibilitando a alocação dos recursos humanos de maneira mais ajustada às necessidades momentâneas. Segundo Roger GRIGOIRE (apud NIGRO, 1966:126), a classificação por categorias se baseia na concepção de que

*“... o serviço civil não é apenas uma justaposição de todos os servidores do serviço público em determinado momento. É uma equipe, cujos componentes, mais ou menos intercambiáveis, são recrutados por suas qualidades pessoais e gradualmente treinados para que possam ocupar com o máximo de sua capacidade cargos existentes ou futuros, em alguma repartição do governo.”*

Inobstante, esta premissa tem aplicação apenas parcial, em qualquer organização: em determinadas situações, especialmente no que se refere a cargos técnicos ou científicos, a classificação por categorias abre espaço à classificação por atribuições, ou dela se aproxima, admitindo conteúdos atributivos de caráter mais restrito.

O agrupamento dos cargos se dá, assim, em classes diferenciadas em nível de complexidade, mas cujo conteúdo atributivo é amplo o suficiente para permitir que o servidor nelas investido possa facilmente assumir novas tarefas, de acordo com sua capacidade, qualificação e potencial, sem alteração da natureza essencial do cargo ocupado, que tem via de regra denominação genérica.

De acordo com Beatriz WAHRLICH (1976a:30), a classificação por atribuições, que é o processo de avaliação mais utilizado no serviço público, consistindo no agrupamento em classes e inclusão em níveis, decorre da aplicação simultânea de dois princípios básicos da divisão do trabalho:

*“a) o da divisão do trabalho de acordo com a diferenciação entre espécie ou natureza de trabalho (ou seja, a “especialização” de Fayol, o “princípio funcional” de Mooney, a “homogeneidade” de Gulick, a “divisão vertical” de Urwik), e;*

b) o da divisão de trabalho de acordo com a gradação por autoridade e responsabilidade (ou seja, a “hierarquia” de Fayol, o “princípio escalar” de Moonheu, a “divisão horizontal” de Urwik)”.

Do princípio da divisão de trabalho conforme a espécie e natureza do trabalho decorre o conceito de cargo e de classe; do segundo, decorre a composição de série de classes. De ambos, a inclusão das classes e séries em níveis gerais de dificuldade e complexidade. Por consequência, a classificação por atribuições e responsabilidades é uma aplicação dos princípios da concepção racionalista de organização à administração de pessoal.

A adoção desses conceitos permite que a organização seja vista como um todo, cujas unidades maiores são os ministérios e as menores os cargos. Exemplifica a Autora (1976a:30) nos seguintes termos:

*“Cada ministério é um agrupamento de atividades com o mesmo objetivo básico, ou seja, com funções essencialmente da mesma natureza. São verticais as linhas que separam os ministérios uns dos outros, indo de alto a baixo de toda a administração. Já as linhas que identificam as faixas sucessivas de autoridade e responsabilidade penetram todos os ministérios, sendo, portanto, horizontais. E são estas linhas, estes níveis, que tornam possível a comparação, para efeito de classificação, dos cargos de todos os ministérios, tanto daqueles facilmente assemelháveis entre si, como os de chefia e direção, bem como os burocráticos em geral, quanto os mais díspares, por representarem as atividades características, típicas, de cada ministério (engenharia e medicina, nas suas várias especialidades, agronomia, química, economia, tributação, polícia, etc.)*

Para NIGRO (1966:109), a essência da classificação de cargos à base de atribuições e, também, para muitos, seu ponto crítico,

*“é que os cargos são distribuídos em classes, segundo as atribuições e responsabilidades. Isso significa que as qualidades pessoais de seus ocupantes são completamente irrelevantes. O classificador deve ser admirado por aplicar esse critério lógico (lógico, evidentemente, apenas num sistema de classificação por atribuições), mas é essa a causa das oposições que lhe são levantadas”.*

Daí decorre o fato de que as tentativas de reforma do sistema, nos EUA, têm se concentrado na busca de maior flexibilidade, e na facilitação da compreensão pelos supervisores e na sua conexão com os esforços de gestão de recursos humanos pelas agências governamentais. Problemas como a complexidade do sistema classificatório, com ocupações e tabelas de remuneração muito limitadas prejudicam a capacidade dos gestores para recrutar pessoal qualificado e distribuir tarefas e sustentar altos níveis de desempenho organizacional. Além disso, os processos de classificação e recrutamento se tornam demorados, e estruturas inflexíveis tentem a tirar os que mais se destacam no desempenho de suas áreas de especialização, em busca de melhores salários (NIGRO; NIGRO, 2000: 173-174)

O emprego das técnicas de classificação e avaliação de cargos, e especialmente quando se trata de uma classificação por atribuições, exige conceitos precisos e claros dos elementos que compõem o sistema classificatório. Tais conceitos são, essencialmente, os de cargo, classe e série de classes, interligados entre si por um nexos lógico insuperável.

A **classe** de cargos, como um conceito derivado, guarda relação direta com a organização das carreiras. Enquanto o cargo, como unidade do quadro de pessoal, pode ser isolado, a classe é, segundo MITRAUD (1973:8),

*“um agrupamento de cargos semelhantes em suas atribuições e responsabilidades, não importando a localização de cada um deles na estrutura da organização. (...) A utilidade do conceito de classe está presa à própria filosofia da avaliação de cargos: estabelecer agrupamentos que, por sua natureza, permitam tratamento racional e uniforme a todos os cargos da organização, em todas as fases da Administração de Pessoal.”*

DIAS (1963:185) acrescenta a necessidade de que os cargos sejam suficientemente semelhantes no que respeita às atribuições e responsabilidades, permitindo que se adote uma denominação única e tratamento idêntico em administração de pessoal. A suficiência de identidade e requisitos, segundo NIGRO (1966:116), justifica adotar, no seu preenchimento, os mesmos requisitos, as mesmas provas de seleção e uma só escala de salários: “a classe é o conceito-chave, pois define a base em que os cargos são agrupados”. BARUCH (1959:76-77) enfatiza estes aspectos, oferecendo definição precisa de *classe*:

*“Pelo termo - classe - entende-se um grupo de cargos, estabelecido dentro do espírito destas normas, com suficiente semelhança quanto às tarefas, responsabilidades e autoridade respectivas, de modo que o mesmo título descritivo possa ser convenientemente usado para designar cada cargo participante da classe; que os mesmos requisitos de educação, experiência, capacidade, conhecimentos, proficiência, habilidade e outras qualificações devam ser exigidos dos ocupantes; que se usem os mesmos testes de aptidão para selecionar os servidores qualificados, e que a mesma faixa de salário possa ser aplicada, com justiça, desde que sob condições de emprego absoluta, ou substancialmente idênticas.”*

Definir quais os cargos que podem ou devem ser considerados suficientemente semelhantes ou aproximadamente idênticos é a própria essência do processo de classificação. Não há, **a priori**, dois cargos absolutamente idênticos. Mas é necessário identificar o conteúdo ocupacional da classe, que não poderá comportar tarefas que não mantenham características essenciais de similaridade. Impossível classificar, assim, por exemplo, numa mesma classe, um cargo de enfermeiro e um de laboratorista: embora atuem na área de saúde, desempenham tarefas completamente diversas.

O processo de agrupamento em classes tem como ponto de partida, portanto, a sua descrição e justificação. Prepara-se o que se chama de *especificações de classe*, cuja lista é parte integrante do plano final de classificação (NIGRO, 1966:116). Reúnem-se na mesma classe os cargos **de atribuições e responsabilidades análogos**, isto é, **de natureza e nível idênticos**, e em classes diversas os cargos que **diferem quanto à natureza e nível**. Disso decorre, segundo NIGRO (1966:121), em regra, um número de classes considerável, montando a várias centenas em uma administração estadual ou municipal de bom tamanho. No serviço federal, podem ser identificadas milhares de classes diferentes<sup>30</sup>, em face da sua natural complexidade e extensão.

---

<sup>30</sup> No Brasil, o Plano de Cargos instituído pela Lei nº 3.780, em 1960, alcançava 326 diferentes cargos, classificados com base em atribuições limitadas e específicas. O Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645/70 previa em sua estrutura 151 categorias funcionais, organizados em 15 grupos ocupacionais. Todavia, contabilizavam-se, no âmbito do Poder Executivo,

O agrupamento está relacionado, ainda, à noção de *padronização de cargos*. Considerando-se a natureza e requisitos dos cargos, os cargos podem ser agrupados, segundo ZIMPECK (1990:89), em:

1. cargos de mesma natureza e mesmos requisitos;
2. cargos de mesma natureza e requisitos diversos;
3. cargos de naturezas diferentes e mesmos requisitos; e
4. cargos de natureza diferentes e requisitos diferentes.

Estas possibilidades condicionam a padronização, de modo que os cargos na situação “a)” devem ser juntados num só, consistindo numa única classe, em seu conceito ideal. Já os da situação “b)” devem ser classificados separadamente, podendo dar origem, em função dos seus requisitos, a diferentes classes a serem encartadas em sequência, numa série de classes, **ou mesmo a séries de classes diferentes, mas afins**. Os cargos na situação “c)” devem ser separados, face à distinção entre suas naturezas, dando origem, obrigatoriamente, a classes e séries de classes específicas. E, na situação “d)”, da mesma forma, pela inexistência de qualquer afinidade entre os cargos. Ressalta ZIMPECK (1990:89) que as padronizações se reduzem na medida em que os cargos se tornam mais elevados, ao passo que é possível juntar, num mesmo cargo de menor estatura, como auxiliares, serventes, uma diversidade maior de tarefas rotineiras, de fácil aprendizado.

**Série de Classes**, portanto, é conceito derivado do de classes, mas absolutamente essencial para o estudo da organização de carreiras. Ao longo da história administrativa, série de classes tem sido adotado, inclusive, como conceito substitutivo do conceito de **carreira**, tão grande é afinidade e identidade entre ambos. Segundo NIGRO (1966:107),

*“Série de classes traduz as diferenças no grau de responsabilidade e dificuldade dos cargos do mesmo tipo de trabalho. (...) A séries são, por vezes, chamadas ‘famílias de classes’ por serem intimamente ligadas e, também, por indicarem as linhas de promoção. Estas se fazem dos níveis inferiores para os superiores, constituindo uma das mais importantes aplicações do plano de classificação.”*

DIAS (1963:186-187), na mesma linha, conceitua série de classes como o “conjunto de classes de idêntica natureza de trabalho, mas que diferem do ponto de vista da dificuldade e responsabilidade de atribuições, correspondendo, portanto, a níveis diversos”. E exemplifica, demonstrando a identidade entre esse conceito e o de carreira:

*“...O engenheiro que, após a sua formatura, ingressa num Departamento de Engenharia é um profissional inexperiente, ao contrário de outro que, após dez anos de atividade profissional, adquiriu experiência ou se especializou em um dos ramos da engenharia; e ambos não se confundem com um Chefe de Seção do mesmo Departamento, altamente experiente ou*

*especializado e que orienta, revê e coordena o trabalho dos primeiros. Todos três executam funções de engenharia, mas em três níveis distintos. (...) A série de classes, fácil é de ver, indica a linha normal de promoção do empregado.”*

Associado ao de série de classes, merece consideração o conceito de **grau** ou **nível**, face à sua necessidade para o adequado agrupamento das classes. Embora, em sua verdadeira acepção, o nível esteja mais relacionado ao plano de remuneração do que ao plano de classificação de cargos, o conceito diz respeito à totalidade das classes de cargos incluídas na mesma escala de salários, *qualquer que seja o nível de salário que representem*. Assim, segundo NIGRO (1966:108),

*“...Um técnico de orçamento e um técnico de pessoal podem ser colocados no mesmo nível. Isso significa que a mesma escala de vencimentos lhes será aplicada, mas, ainda assim, cada classe conservará sua identidade distinta para o recrutamento e outras operações de pessoal. As qualificações exigidas para o preenchimento desses cargos, bem com as atribuições dos mesmos são tão evidentemente diversas que os funcionários do orçamento e os de pessoal não poderiam ser agrupados na mesma classe. Contudo, comparando-se a responsabilidade do trabalho em cada caso e as qualificações exigidas, poder-se-ia chegar à conclusão de que ambas as classes podem ser enquadradas no mesmo nível, o que significa a mesma escala de vencimentos.”*

Percebe-se, portanto, a relevância do conceito de nível para que a classificação de cargos e o agrupamento das classes em séries considerem o grau de complexidade e qualificações que lhes sejam inerentes. Em consequência, a observância do critério de nível impede que sejam agrupados num mesmo nível séries de classes que, embora afins, detém graus de qualificação diferenciados e crescentes.

Mesmo em se tratando de séries de classes totalmente diferenciadas, deve-se atentar para os requisitos essenciais de cada uma: um cargo de nível elementar, classificado como de nível intermediário ou superior, fatalmente comprometerá a coerência do sistema, já que - comparativamente aos demais de mesma qualificação - poderá vir a ser supervalorizado, situação que, consolidada, torna-se de difícil reparação, induzindo, ademais, o processo de terceirização desses cargos, a pretexto de redução de despesas.

Os conceitos adotados na classificação de cargos servem, de maneira objetiva, ao processo de agrupamento e separação de categorias ocupacionais, maiores e menores, das quais a célula é o **cargo, unidade indivisível da organização**. Essa tarefa de agrupar os cargos em **classes** (que são a unidade do sistema), exige o exame da natureza das atribuições e do nível de complexidade e responsabilidade a elas inerentes. No entanto, não trata fundamentalmente do **valor relativo** das classes, problema que é próprio da **avaliação de cargos**. Classificação e avaliação constituem-se, portanto, em *“fases complementares, mas distinguíveis, de um processo mais amplo da administração de cargos, tradicionalmente denominado no serviço público de **classificação de cargos**, com o sentido abrangente de **classificação** e de **avaliação**”* (NASCIMENTO, 1962:65).

A análise de cargos revela a existência de fatores que lhes são comuns, assim como dos fatores que os diferenciam dos demais cargos existentes na organização. Para essa análise,

define-se e seleciona-se os itens a serem explorados no estudo descritivo de uma função ou na determinação dos requisitos e qualificações exigidas, descrevendo-se as tarefas desempenhadas e determinando-se o grau em que vários fatores são exigidos pelo cargo para o seu bom desempenho (ZIMPECK, 1990:64). Para tanto, o estudo das funções do cargo deve considerar dois fatores fundamentais: a natureza do cargo e o nível das respectivas atribuições e responsabilidades.

A avaliação de cargos mostra sua importância exatamente no momento da estruturação da **série de classes**, onde se dá o encontro entre a classificação e a avaliação. Ao estruturar-se uma **série de classes**, além da **classificação das classes** pela **natureza** de suas atribuições, deve-se proceder a uma ponderação, a uma **avaliação da complexidade e responsabilidade que essas atribuições envolvem**.

A partir de tais técnicas e conceitos, pode-se então compreender como se dá o processo de estruturação de uma carreira, seja na Administração Pública, seja no setor privado. Há, contudo, duas questões a serem analisadas.

A primeira diz respeito ao conceito de carreira que se esteja levando em consideração, nesse mister.

O primeiro conceito é o da "carreira externa", que se refere a categorias objetivas usadas pela sociedade e pelas organizações para descrever a progressão e os degraus de uma dada ocupação. São exemplos as carreiras de médico, engenheiro, etc., cada uma com suas características em termos de perfil ocupacional, requisitos de formação e alocação. A ideia de estágios ou degraus para progressão associados a acréscimos de remuneração são da essência desta definição de carreira. Tipicamente, o próprio conceito é associado ao de profissões como advogado, médico, professor, etc., mas também se aplica às ocupações de menor prestígio. Muitos não consideram o conceito aplicável a ocupações como a de metalúrgico, por exemplo, que não permite maiores possibilidades de promoção, diversidade de degraus ou uma variação maior de remuneração, mas é, por definição, uma carreira. Uma das dificuldades é promover o enriquecimento de carreiras desta natureza, atribuindo-lhes formas de desenvolvimento, à medida que seja possível planejar, a longo prazo, meios para que as mesmas se tornem atraentes para os seus integrantes.

Este conceito responde à necessidade de se assegurar, a cada indivíduo, integrante ou não da organização, as mesmas chances de acesso a quaisquer oportunidades profissionais, dentro da perspectiva de que o mérito individual é o que define a carreira, e não o *status* do indivíduo. Esta concepção trata a carreira como um elemento transitório, mutável e ajustável à trajetória social do indivíduo (OLIVEIRA, 1985:24):

*“...apesar da permanência e da estabilidade de certos padrões - sem o que não se poderia tratar de seu estudo cientificamente - as carreiras são um acontecimento transitório, tanto do ponto de vista do indivíduo quanto da perspectiva das organizações. É nesse sentido que as denominamos de trajetórias sociais. A pessoa passa pelas carreiras e vai se transformando, ao*

*mesmo tempo que transforma e conforma a sua carreira. Por sua vez, os cargos e as vagas ou as instâncias externas e 'objetivas' que definem as carreiras, no nível das organizações, vão se transformando, adquirem reputações, mudam de status, se ampliam ou encolhem, e adquirem novos significados."*

A mobilidade se dá, nesse conceito de carreira, pela via da "*contest mobility*", ou mobilidade pela via de competição. Esta via, conforme OLIVEIRA, caracteriza o conceito como ligado aos sistemas educacionais do tipo aberto, mais próprio dos Estados Unidos, em que o indivíduo, por seus próprios méritos, pode ter acesso a qualquer cargo ou posição.

O segundo conceito é o da "carreira interna", que se refere aos estágios ou degraus ligados ao conceito individual de progresso dentro de uma ocupação ou "locus profissional". Este conceito internalizado pode ser muito vago, nos termos de uma ambição geral de "progredir", ou pode ser muito específico em termos de um determinado trabalhador e suas metas ou projetos pessoais. O conceito de carreira interna se associa à mobilidade denominada "*sponsored mobility*": a mobilidade é patrocinada por um determinado sistema de acesso, que permite ao indivíduo, após ultrapassar certas barreiras de entrada, alcançar até os últimos degraus do processo (OLIVEIRA, 1985:31).

Uma das mais críticas questões para o estudo do desenvolvimento em carreira é o fato de que a **carreira externa, definida pela sociedade e pela organização**, compete com a **carreira interna, definida pelo empregado**. Se as metas e ambições do empregado coincidem com as oportunidades e incentivos oferecidos pela organização, resulta um bom sistema de desenvolvimento em carreira. A dificuldade surge quando há um descompasso entre o que o empregado deseja e o que a organização ou a sociedade necessitam ou podem oferecer. O gerenciamento da carreira assume, assim, a condição de *processo conjunto*, envolvendo o indivíduo e a organização: o indivíduo, a quem cabe gerenciar a sua carreira buscando efetividade; a organização, gerenciando seus recursos humanos com vistas aos resultados. Cabe à organização oferecer sistemas de suporte à carreira, como programas de planejamento de carreira e desenvolvimento, e subsidiar o processo de orientação gerentes-subordinados (DUTRA, 1992:66), a fim de evitar ou contornar esse descompasso.

A segunda questão é que, em cada um desses conceitos, a organização de carreiras pode se dar sob a forma de dois sistemas: um sistema fechado e um sistema aberto (ou semifechado).

O sistema de cargo, do tipo "aberto", é aquele no qual o agente público é recrutado para ocupar um posto determinado, ao qual ficará atrelado por todo o tempo em que estiver a serviço da administração. Nesse sistema, a administração se constitui num numeroso conjunto de postos de trabalho, definido pelas atribuições de cada um deles. Comparativamente, o sistema fechado, dito "de carreira", implica numa maior durabilidade da relação de trabalho com a administração, enquanto o sistema de "cargo" é mais permeável ao trânsito entre o setor público e o setor privado.

Um sistema aberto se baseia, como nas empresas privadas, num inventário preciso dos postos de trabalho, onde o recrutamento do pessoal se faz no ritmo das necessidades e nomeação se dá para um posto de trabalho concreto. A pessoa nomeada, nesse sistema, não tem assegurado o direito de *fazer carreira* ou de ocupar outros postos de trabalho superiores. O sistema aberto, ao passo que exige um grande trabalho de classificação dos postos de trabalho, reduz as preocupações com formação, ascensão profissional e administração de excesso de quadros, permitindo maior rentabilidade, o que o caracteriza como um sistema que idealmente adota o conceito de *carreira externa*. Permite, ainda, um maior grau de permeabilidade entre a administração pública e o setor privado. Por outro lado, presume que haja um setor privado suficientemente forte para prover a administração pública de quadros qualificados; e, quando este fator está presente, propicia o sacrifício da busca da eficácia em prol dos conceitos privados de produtividade, sempre de difícil aferição no serviço público, pela própria natureza das funções do Estado.

Já o sistema fechado, que se identifica com o conceito de *carreira interna*, não admite a renovação dos efetivos a não ser pelo ingresso de novos membros nos postos iniciais da carreira, e se baseia na concepção de que o serviço público exige uma formação diferenciada, mais completa ou diferente da proporcionada pelo sistema educativo geral, bem como um *ethos* específico que não se obtém mediante o pagamento de um salário superior ao do mercado ou pela aferição de índices de produtividade, mas mediante a criação de uma disciplina e uma moral que motiva mais do que o sistema retributivo. São elementos indispensáveis a este sistema o estatuto, definindo deveres, responsabilidades e direitos, a existência de um *corpo*, definindo o *locus* institucional onde se dará o exercício das atribuições e no qual se dará o desenvolvimento profissional do servidor. Nesse corpo, o funcionário desenvolve sua *carreira*, mediante o direito a uma progressão profissional regulamentada, ocupando sucessivos postos de trabalho que lhe são reservados, de importância, remuneração e responsabilidades crescentes. No sistema fechado, a responsabilidade pela qualificação do funcionário, a sua preparação ou formação, é confiada a escolas de governo, onde são potencializados os conhecimentos especiais exigidos para o ingresso no cargo e aqueles que devem ser adquiridos após o ingresso.

Segundo REZENDE (1991:76-77), a melhor técnica recomenda não a adoção de um ou outro modelo de plano de carreira, mas a adoção de *regras claras*, aplicadas de forma homogênea e coerente com os objetivos da organização. Para bem administrar as movimentações de pessoal, incluídas as de carreira, os órgãos de recursos humanos precisam contar com um plano de cargos e salários bem estruturado, com indicações das possibilidades de carreira vertical e horizontal; estabelecer políticas e normas que favoreçam a transparência do plano, criar e utilizar instrumentos que permitam "promover as pessoas certas para os lugares certos"; dispor de condições e recursos para a necessidade de treinar e capacitar pessoas indicadas ou interessadas em movimentações de carreira; contar com profissionais responsáveis

pela administração ou coordenação da atividade. No que se refere à adoção do plano de carreira, dois cuidados são importantes:

1. Não criar expectativas exageradas em relação às possibilidades de crescimento em carreira profissional. Alguns cargos proporcionam maiores chances aos seus ocupantes, enquanto outros não oferecem, praticamente, trajetórias de carreira: seus ocupantes teriam de aprender outras tarefas ou profissões, se pretendessem progredir profissionalmente. Nesta situação se enquadram os telefonistas, motoristas, vigias, bibliotecários, etc, muitos dos quais, atualmente, se acham obsoletos, e em processo de *terceirização* ou extinção no serviço público. Tal evolução dependeria, assim, do *turnover*, da abertura de vagas, o que leva à necessidade de que tais pessoas busquem suas chances em outras organizações. Outro problema é a instabilidade organizacional e tecnológica, que impede o compromisso da organização com garantias de promoções em carreiras profissionais.
2. Deve-se colocar a responsabilidade pelo progresso profissional nas mãos do funcionário. Cabe à empresa oferecer ou criar oportunidades de promoção ou progresso em carreira, assim como administrar criteriosamente as movimentações. No entanto, cabe ao funcionário manifestar seu interesse e empenhar-se para obter a qualificação exigida pela posição que almeja galgar. A organização pode contribuir fornecendo orientações, cursos de formação e aperfeiçoamento, mas sem que isto implique em comprometimento de sua parte.

Essa posição é ratificada por DANTAS; SOUZA (1987:37), para os quais

*“Um plano de carreiras, com todos os critérios de ascensão vertical e horizontal pré-determinados, em função dos objetivos da instituição, fornece ao profissional selecionado uma completa ideia do que se espera dele em termos de desenvolvimento e desempenho, ao mesmo tempo em que lhe apresenta as trajetórias que podem ser percorridas na instituição, quando, como e onde se pode chegar. O conhecimento prévio das ‘regras do jogo’ e sua aceitação (...) não só elimina a ansiedade decorrente da incerteza quanto ao futuro profissional e salarial do indivíduo, como ainda o impele a desenvolver-se dentro delas.*

*Se essas regras - critérios de enquadramento e promoção - são rígidas, bem definidas e rigorosamente observadas, possibilitam que o indivíduo contemple a trajetória que tem pela frente e a ela se lance com serenidade, segurança e entusiasmo, consciente de que não vai haver interferência de terceiros, positivas ou negativas, e que seu progresso será fruto exclusivo de seus próprios méritos e esforços.”*

Qualquer que seja o conceito a ser adotado, o ponto-chave, portanto, é a transparência e constância das regras, assegurando a todos chances iguais e clareza do horizonte a ser alcançado. Este horizonte, é claro, será maior ou menor conforme se adote um ou outro conceito ou sistema, mas, em qualquer dos casos, estará se estruturando um plano adequado tanto ao interesse da organização quanto às perspectivas dos indivíduos.

Assim, o sistema deve ser dotado de coerência interna, de modo a ficarem não apenas claros os **limites da carreira**, mas que esses limites sejam **ajustados às perspectivas e**

**possibilidades de seus integrantes.** As normas básicas que formam o ordenamento da carreira devem preservar suas características e finalidades, de modo que as vagas superiores **na carreira** sejam preenchidas por membros **da própria carreira.**

Descrevendo os conceitos adotados na Europa, ensina Louis FOUGÈRE (apud ZILLER, 1989:33) que sistema de carreira é o sistema no qual o agente público, uma vez recrutado, torna-se membro de um corpo ou de um quadro hierarquizado, comportando empregos de nível diferente, onde passará toda sua vida profissional, superando diversas etapas e ocupando sucessivamente diversos postos. Esse sistema não se constrói sem uma organização prévia e rigorosa da administração, que agrupe os postos de trabalho os seus titulares exercem atividades análogas, tendentes a um mesmo fim, nos corpos ou quadros distintos uns dos outros, e que comportam uma série de grades e escalões onde o funcionário possa “fazer carreira”.

Como apontam THIJS; HAMMERSCHMID; PALARIC (2017), na Europa continental, predomina o sistema fechado, baseado na “carreira”, em que existe clara separação entre serviço público e direito trabalhista geral, com uma política de recrutamento fechada, promoção baseada na antiguidade e baixa acessibilidade para o ingresso lateral; os servidores são recrutados quase exclusivamente em níveis inferiores e avançam em sua carreira dentro níveis ao longo de seu tempo no serviço público. O sistema “aberto”, mais semelhante ao emprego no setor privado, com a adoção de processos de recrutamento, promoção e remuneração mais baseados no desempenho e flexíveis, é, segundo a OCDE (OECD, 2008:27) adotado em países como Austrália, Finlândia, Holanda, Nova Zelândia, Suécia, Suíça (exceto para carreiras diplomáticas), EUA e Reino Unido. Nesse sistema, todos os cargos abaixo da alta administração, em regra, são abertos para recrutamento externo e os candidatos podem se candidatar através de candidatura direta ao posto específico. Países como Bélgica, Alemanha, Irlanda, Japão, Coreia, Luxemburgo, México, Portugal e Espanha, embora adotem o sistema de carreira, abrem exceções para altos gerentes e cargos de especialistas

Como aponta a OCDE, cada sistema pode contribuir para a agilidade na força de trabalho de formas diferentes. Países com sistemas baseados em carreira podem ter mais flexibilidade para realocar recursos no interior do governo e podem ser capazes de facilitar a mobilidade mais facilmente. Já nos sistemas baseados em posições ou cargos, os governos podem recrutar habilidades definidas para posições específicas mais facilmente em todos os níveis, resultando em maior adequação entre candidatos e as necessidades do cargo e admitir servidores com a diversidade de experiências e pensamentos em todos os níveis, o que pode facilitar a agilidade. Em geral, sistemas de recrutamento abertos a candidatos externos em qualquer ponto da carreira proporcionam aos gestores a possibilidade de ajustar sua força de trabalho mais rapidamente em resposta a condições mutáveis. Por outro lado, sistemas de recrutamento baseados em cargos também parecem conferir maior autoridade aos ministros de linha para tomar decisões de gestão de RH, levando a maior flexibilidade (OECD, 2015).

Segundo THIJS; HAMMERSCHMID; PALARIC (2017), o modelo de serviço público baseado em carreira visa manter um corpo de generalistas que pode se mover facilmente entre diferentes partes da administração pública e que frequentemente o fazem, muitas vezes em conexão com promoções. Esse sistema, embora predominante na Europa, tem sido ou substituído, ou combinado em alguns países com o sistema de posição. Através dos anos, alguns países da OCDE mudaram na direção de sistemas baseados em posições, de forma a aumentar a flexibilidade, como Polônia e Itália.

Embora com temperamentos próprios de nossa estrutura social e econômica e graus de acesso aos níveis de educação, a Constituição de 1988 prestigiou o conceito de carreira em sentido estrito, mas baseado em *cargos específicos*, imaginando que o sistema de Carreiras a ser instituído atenderia às necessidades de ampliar as oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional e uma estrutura interna que fizesse jus aos seus princípios.

No entanto, a própria Constituição criou obstáculos que evidenciam o verdadeiro dilema que está por trás da adoção de um sistema de carreira: como assegurar a eficiência e o sentido de responsabilidade exigidos pelo interesse da administração e, ao mesmo tempo, uma carreira com possibilidades de promoção aos que ingressam no serviço e nele permanecem por longo período de tempo.

No regime militar, presente o propósito “reformista” e flexibilizador do Decreto-Lei nº 200/67, deu-se a implementação de uma nova sistemática de classificação e organização de “carreiras”, na forma do Plano de Cargos instituído pela Lei nº 5.645, de 1970, que objetivava a modernização e simplificação do quadro de pessoal, e a redução das séries de classes, organizadas a partir de profissões ou tarefas excessivamente restritas. Essa lei foi regulamentada por sucessivos decretos, dentre os quais o Decreto nº 70.320/72, que definiu os seguintes conceitos a serem aplicados:

*“I - Cargo: a soma geral de atribuições a serem exercidas por um funcionário;*

*II - Classe - o conjunto de cargos de mesma natureza funcional e do mesmo grau de responsabilidade;*

*III - Categoria funcional - o conjunto de atividades desdobráveis em classes e identificadas pela natureza e pelo grau de conhecimento exigível para o seu desempenho;*

*IV - Grupo - o conjunto de categorias funcionais, segundo a correlação e afinidade entre as atividades de cada uma, a natureza do trabalho ou o grau de conhecimentos necessários ao exercício das respectivas atribuições.”<sup>31</sup>*

Os conceitos adotados inovavam ao buscar uma simplificação que permitisse uma classificação mais flexível dos cargos, independentemente de critérios mais rígidos de afinidade entre os seus conteúdos atributivos. O conceito de grupo, por exemplo, exigia como

---

<sup>31</sup> BRASIL. Departamento Administrativo do Serviço Público. Plano de Classificação de Cargos. Decreto nº 70.320, de 23 de março de 1972. Brasília, DASP/CENDOC, 1972, 14 p., p. 7-8.

denominador comum, em última análise, que os cargos dele componentes fossem, por exemplo, do mesmo nível de formação, como veio a ocorrer com os Grupos Outras Atividades de Nível Superior e Outras Atividades de Nível Médio. Já o conceito de categoria funcional, substituindo o de carreira, permitiria que uma mesma categoria funcional viesse a ser composta por classes de conteúdos atributivos absolutamente distintos, envolvendo o que, na sistemática anterior, seria obrigatoriamente diferenciado em mais de uma carreira. Bastava, mais uma vez, que tivessem em comum o grau de conhecimento necessário, e que envolvessem atividades de natureza semelhante, em cada classe. Esta formulação, articulada com os demais conceitos de classe e cargo, dissociava a categoria funcional e suas classes das atribuições dos cargos, servindo ao propósito de se implementar uma classificação por categorias, em lugar da classificação por atribuições, onde fosse conveniente à Administração.

Aspecto relevante do Plano de Cargos da Lei nº 5.645/70, ainda, foi a adoção do mecanismo da “ascensão funcional” como forma ampla de provimento derivado de cargos dentro do Plano.

O Decreto nº 72.950, de outubro de 1973, que disciplinou a implantação do Grupo-Outras Atividades de Nível Médio previu expressamente a possibilidade de que seus integrantes poderiam ascender às categorias do Grupo-Outras Atividades de Nível Superior. Como cada um desses grupos era composto de categorias extremamente diversificadas, um servidor ocupante de cargo de Telefonista, Desenhista ou Auxiliar de Enfermagem poderia ascender a qualquer uma das 40 categorias de nível superior, inclusive Médico, Engenheiro, Economista, Químico, etc. Já o Decreto nº 72.493, de julho de 1973, que regulamentou o Grupo-Outras Atividades de Nível Superior, permitia o ingresso em suas classes iniciais, por ascensão funcional, de servidores de quaisquer categorias, de quaisquer grupos, desde que portadores da habilitação exigida e situados na última classe da respectiva categoria. Em relação a outros grupos, a ascensão funcional era restrita a ocupantes de cargos de categorias funcionais integrantes do próprio grupo, como o Grupo-Pesquisa Científica e Tecnológica (Decreto nº 72.303, de maio de 1973) ou o Grupo-Tributação, Arrecadação e Fiscalização (Decreto nº 72.933, de outubro de 1973). Noutros casos, poderia haver ascensão funcional para algumas categorias de determinado grupo (por exemplo, para a Categoria de Assistente Jurídico, do Grupo-Serviços Jurídicos, cf. Decreto nº 72.823, de setembro de 1973).<sup>32</sup>

Em caráter geral, a ascensão funcional foi regulamentada, inicialmente, pelo Decreto nº 81.315, de fevereiro de 1978. Esta norma definiu a ascensão funcional como a “elevação do servidor da Categoria Funcional a que pertence, para categoria funcional de outro Grupo, dentro do mesmo Ministério, Órgão integrante da Presidência da República, Órgão

---

<sup>32</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de Legislação: Plano de Classificação de Cargos. 2ª ed., Brasília, 1982, 866 p.

Autônomo ou Autarquia federal”. Além de implicar em mudança de atribuições, a ascensão deveria implicar obrigatoriamente em elevação de vencimentos, uma vez que o enquadramento na nova categoria deveria dar-se na referência mais próxima do vencimento no cargo de origem, de modo a evitar qualquer espécie de redução de vencimento. No entanto, nesses casos o enquadramento estaria condicionado à inexigência de experiência na área de atividades do cargo em que fosse dar-se o enquadramento e à existência de vaga na classe, caso superior à inicial. O Decreto expressamente previa a possibilidade de ascensão funcional para todas as categorias funcionais de quaisquer Grupos, com algumas exceções (Carreira de Diplomata, do Grupo-Diplomacia; Categorias dos Grupos Pesquisa Científica e Tecnológica, Magistério, Polícia Federal<sup>33</sup>, Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo e Segurança e Informações; Categorias Funcionais de Procurador e Advogado de Ofício do Tribunal Marítimo, entre outras). Vedou o Decreto, ainda, que concorressem à ascensão servidores localizados na primeira referência da classe inicial da respectiva categoria funcional.

A ascensão dar-se-ia mediante concurso interno, de caráter competitivo e eliminatório, exigidos os mesmos níveis de conhecimento, grau de complexidade, forma e condições de realização idênticos aos estabelecidos para os concursos públicos. Para tanto, seriam reservadas, como regra geral, metades das vagas existentes na classe inicial das categorias funcionais, em cada órgão ou entidade. As vagas reservadas a ascensão e não preenchidas poderiam ser preenchidas por pessoal aprovado em concurso.

O próprio conceito de ascensão funcional veio, por meio do Decreto nº 85.645, de janeiro de 1981, a ser ampliado: passou a abranger a elevação categoria funcional de qualquer grupo ocupacional dentro do mesmo órgão ou entidade, e não mais apenas para outros grupos, permitindo por esse meio uma mobilidade vertical ampla. Estabeleceu o Decreto, ainda, que a ascensão funcional seria realizada anualmente, para todas as categorias, desde que existisse vaga, e não mais caso a caso. Acrescentou às vedações a ascensão funcional à categoria de Procurador da Fazenda Nacional, mantendo as demais, e reduziu o percentual de cargos a serem reservados a ascensão a um terço das vagas na classe inicial.

Na prática, o instituto da ascensão funcional, dada sua extrema flexibilidade, produziu distorções que passaram a justificar a sua revisão. E, com efeito, o Constituinte optou pela total vedação dessa forma de provimento, instituindo regra restritiva e moralizadora do acesso aos cargos de carreira.

Ao apreciar o instituto da ascensão funcional, o Senador José Paulo Bisol proferiu voto, em 1991, adotado pela Constituição de Constituição e Justiça do Senado Federal, onde

---

<sup>33</sup> A partir de 1984, o Decreto nº 89.987 passou a permitir a ascensão funcional para as categorias do Grupo-Polícia Federal, no limite de 5% das vagas verificadas na classe inicial de cada categoria, desde que os candidatos fossem servidores do Departamento de Polícia Federal ocupantes de cargos não integrantes do Grupo. BRASIL. Ministério da Justiça. Decreto nº 89.987, de 24 de julho de 1984. Leis do Brasil - Atos do Poder Executivo, Departamento de Imprensa Nacional, 1984.

explicita os efeitos da adoção de princípios flexíveis para a classificação de cargos em nosso país:

*"...outra interpretação, corrente após a Constituição de 1946, foi a de que bastaria modificar a concepção de carreira para constitucionalizar a possibilidade de qualquer cargo ser provido pelo servidor que houvesse ingressado no serviço público mediante concurso público, por mais estranhas que fossem, entre elas, a matéria do concurso e a substância da função.*

*Assim, a noção de carreira adquiriu uma elasticidade de limites imprecisos, englobando cargos de natureza distintas e níveis de escolaridade os mais diversos.*

*Tendo como ponto de partida estas noções básicas, formulou-se toda uma TEORIA, com ampla aceitação na lei ordinária, na jurisprudência e na doutrina brasileira cujo ponto central consistia em demonstrar que a exigência constitucional, e eticamente demonstrada, de concurso para ingresso em cargo público, era branda, e, conseqüentemente, permitia várias outras formas de provimento derivado.*

*6. Após a vigência desta teoria, gestada e consolidada ao longo dos últimos 50 anos, e que vigorou até a emergência da Constituição Federal de 1988, chegamos aos seguintes resultados:*

*a) a destruição da concepção lógica e sistemática de carreira. Com o advento da Lei 5.645/70, criando o Plano de Classificação de Cargos, e do Decreto 70.320/72, que a regulamentou, a antiga definição de carreira recebeu o nome de CATEGORIA FUNCIONAL e todas as categorias funcionais foram integradas em uma única carreira, salvo raras exceções, de natureza específica, que ficaram isoladas, como a Diplomática, a da Auditoria do Tesouro Nacional ou a da Polícia Federal, como exemplo.*

*Em decorrência, os cargos que exigem escolaridade primária, média ou superior, fazem parte, rigorosamente, da mesma carreira. Profissionais de áreas de atividades distintas, como Medicina ou Direito, são considerados como de igual carreira.*

*Tal concepção assistemática e ilógica de carreira, associada ao instituto do Acesso, foi justamente o que permitiu a ampla flexibilidade no provimento intra-administrativo dos cargos públicos. Possibilitou que, a título ilustrativo, porteiros, auxiliares, fossem reclassificados como Médicos, Engenheiros, Economistas, sem a salutar concorrência pública;*

...

*Em outras palavras, chegamos, como resultado deste processo, a alterações conceituais importantes nas noções de carreira, investidura e provimento cuja consequência prática foi o enfraquecimento do instituto do concurso e o surgimento das mais diversas e imorais formas de investidura em cargos públicos.*

*7. Conscientes desta desvalorização do instituto do concurso público como meio de ingresso no serviço público e dos abusos praticados, sobretudo nas décadas de 70 e 80, quando os quadros de pessoal das Administrações da União, dos Estados e dos Municípios cresceram com base em métodos de contratações espúrias e irregulares, resolveu o Constituinte de 1988 estabelecer regras mais rígidas, visando a reverter tal quadro."<sup>34</sup>*

Assim, a Carta de 1988 resolveu erigir o concurso público como a única e exclusiva forma de ingresso em cargo público, inserida no art. 37, II da Constituição Federal, o que veda, absolutamente, as antigas formas de provimento derivado - em especial a **ascensão funcional** - de uso corriqueiro em nossos planos de carreira.

---

<sup>34</sup> BRASIL. Senado Federal. Parecer nº 371, de 1991, da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania sobre a consulta nº 5, de 1991, referente à constitucionalidade, juridicidade e legalidade de Proposta de Ato da Comissão Diretora que dispõe sobre a aplicação dos sistemas de ascensão funcional e progressão funcional. Relator: Sen. José Paulo Bisol. Parecer apresentado em 25 de setembro de 1991. Diário do Congresso Nacional, Brasília, 27 set. 1991, Seção II.

A partir da redação dada ao dispositivo pela Assembleia Nacional Constituinte, afastando a exigência de concurso apenas para a “primeira investidura” em cargo ou emprego público, mas tornando-a indispensável para qualquer investidura, passaram o Supremo Tribunal Federal e demais instâncias decisórias a construir uma linha doutrinária e jurisprudencial que repercute, inequivocamente, sobre os próprios conceitos aplicáveis à organização das carreiras no serviço público.

Em decorrência destas decisões, afastou-se definitivamente a possibilidade da estruturação de “carreiras” compostas por categorias funcionais ou profissões diversificadas, ou por mais de um nível de escolaridade ou formação. Resgatou-se, pela via da jurisprudência, a concepção “lógica e sistemática” de que falava o Senador Bisol, firmando-se o entendimento de que estruturar uma carreira específica em níveis diferentes, onde seria possível a “progressão funcional com mudança de nível” dentro da mesma carreira, constituiria tentativa de burla ao princípio do concurso público como forma exclusiva de investidura, já que tais formas de provimento derivado seriam incompatíveis com o conceito de carreira admitido pelo legislador constituinte.

Dessa forma, segundo o entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal, a prática apontada pelo Senador Bisol de **mudar o conceito** de carreira para possibilitar nova forma de provimento derivado não é suficiente para superar a sua inconstitucionalidade, como elucida o voto do Ministro José Carlos Moreira Alves, Relator da ADIn 231, que julgou definitivamente incompatível com a constituição a ascensão funcional:

*“...Nem se pretenda mascarar a ascensão como forma de provimento que se enquadraria no gênero promoção, pois não há promoção de uma carreira inferior para outra superior, correlata, afim ou principal. **Promoção - e é esse o seu conceito jurídico que foi adotado pela Constituição toda vez que a ele se refere, explicitando-o - é provimento derivado dentro da mesma carreira.** Passagem de uma carreira para outra é saída daquela para ingresso nesta. Só pode ocorrer por concurso de provas ou de provas e títulos, aberto à concorrência de qualquer brasileiro que atenda aos requisitos estabelecidos em lei para esse ingresso (art. 37, I), sem a possibilidade de se privilegiar alguns com “concursos internos”, de concorrência restrita e de aferição de mérito num universo limitado, deixando aos demais brasileiros uma parte das vagas para uma concorrência sem essa restrição, e que, aí sim, permite aferição do mérito como, moralizante, o quer a atual Constituição.”<sup>35</sup>*

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 231-RJ, o STF assim ementou a sua decisão:

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Ascensão ou acesso, transferência e aproveitamento no tocante a cargos ou empregos públicos.*

*O critério do mérito aferível por concurso público de provas ou de provas e títulos é, no atual sistema constitucional, ressalvados os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, indispensável para cargo ou emprego público isolado ou em carreira. Para o isolado, em qualquer hipótese. para o em carreira, para o ingresso nela, que só se fará na classe inicial e pelo concurso público de provas ou de provas e títulos, não o sendo, porém para os*

---

<sup>35</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 231 - Voto do Relator, Ministro Moreira Alves. Brasília, Supremo Tribunal Federal, mimeo, 1992, p. 34.

*cargos subsequentes que nela se escalonam até o final dela, pois, para estes, a investidura se fará pela forma de provimento que é a 'promoção'.*

*Estão, pois, banidas das formas de investidura admitidas pela Constituição a ascensão e a transferência, que são formas de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso, e que não são, por isso mesmo, ínsitas ao sistema de provimento em carreira, ao contrário do que sucede com a promoção, sem a qual obviamente não haverá carreira, mas, sim, uma sucessão ascendente de cargos isolados.*

*O inciso II do art. 37 da Constituição Federal também não permite o "aproveitamento", uma vez que, nesse caso, há igualmente o ingresso em outra carreira sem o concurso exigido pelo mencionado dispositivo.*

*Ação Direta de inconstitucionalidade que se julga procedente para declarar inconstitucionais os artigos 77 e 80 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Rio de Janeiro" (RTJ 144/24).*

Esclarecedora é a seguinte passagem do voto do Relator, eminente Ministro Moreira Alves:

*"Passagem de uma carreira para a outra é saída daquela para ingresso nesta. Só pode decorrer de concurso público de provas ou de provas e títulos, aberto à concorrência de qualquer brasileiro que atenda aos requisitos estabelecidos em lei para esse ingresso (art. 37, II)".*

Situação idêntica foi impugnada pelo STF na ADIn 266.0, onde foi julgada incompatível com a Constituição a mudança de cargo sem novo concurso, consideradas as suas atribuições como elemento-chave:

*"ADIn 266.0: Embora, a princípio, admissível a "transposição" do servidor para cargo idêntico de mesma natureza em novo sistema de classificação, o mesmo não sucede com a chamada "transformação" que, visto implicar em alteração do título e das atribuições do cargo, configura novo provimento, a depender da exigência de concurso público, inscrita no art. 37, II da Constituição" (Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 266. Relator Min. Octávio Gallotti. Diário da Justiça, Seção I, 06.08.93, p. 14.901.*

A jurisprudência do Supremo Tribunal tem sido altamente uniforme, a ponto de, em 24.09.2003 a Corte haver adotado, à luz de dezenas de decisões e precedentes<sup>36</sup>, a Súmula 685:

*"É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido."*

Tais precedentes e Súmula, porém, não impediram que, reiteradamente, os legisladores, nos 3 níveis de Governo, infringissem os limites constitucionais, buscando promover o "aproveitamento" de servidores em carreira distinta, ou promover reorganizações de cargos e quadros de pessoal com alterações de cargos de origem e destino, em afronta clara à vedação do provimento derivado. Décadas de cultura administrativa, leniente com tais

---

<sup>36</sup> Como precedentes, acham-se mencionados a ADI 242 (DJ de 23/03/2001) ADI 837 (DJ de 25/06/1999), RE 173357 (DJ de 05/02/1999), ADI 1150 (DJ de 17/04/1998); RE 150453 (DJ de 11/04/1997), MS 22148 (DJ de 08/03/1996), ADI 186 (DJ de 15/09/1995), ADI 970 MC (DJ de 26/05/1995), ADI 248 (DJ de 08/04/1994) RE 129943 (DJ de 04/02/1994), ADI 308 (DJ de 10/09/1993), ADI 266 (DJ de 06/08/1993), MS 21420 (DJ de 18/06/1993), ADI 837 MC (DJ de 23/04/1993), ADI 785 MC (DJ de 27/11/1992), ADI 231 (DJ de 13/11/1992), ADI 245 (DJ de 13/11/1992), ADI 368 MC (DJ de 16/11/1990), e ADI 308 MC (DJ de 17/08/1990).

práticas, levaram a essa reiteração de condutas e inaceitação dos limites constitucionais. A recorrência desses casos levou a Corte a, com suporte em outros julgados <sup>37</sup> a adotar em 08.04.2015, a Súmula Vinculante nº 43:

*É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.*

Os inúmeros *cases* e suas decisões conduzem ainda à conclusão de que, para que se considere cargos de diferentes níveis como de uma só carreira, é necessário que somente haja ingresso na classe inicial da mesma, seja qual for o seu requisito de formação para ingresso. A regra geral atende ao mandamento constitucional: sendo o cargo de carreira, e o ingresso é obrigatório na classe inicial - sem o que não existe carreira, mas sequência de cargos isolados, como cita o Parecer do Ministro Octávio Gallotti, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 245:

*"O que não se compadece com a noção de carreira (...) é a possibilidade de ingresso direto num cargo intermediário. Se há uma série auxiliar de classes e outra principal, sempre que exista a possibilidade de ingresso direto na principal não se pode considerar que se configure uma só carreira." <sup>38</sup>*

Em decisão recente, o STF adotou entendimento ainda mais explícito nessa direção, ao considerar que uma Carreira composta por cargos distintos não é, de fato, uma *carreira*, mas um grupo de cargos ou *quadro de pessoal*, posto que não há entre eles – por serem cargos distintos – comunicação sob a forma de promoção:

ADI 5391 DF – 20.04.2020

Órgão julgador: Tribunal Pleno - Relator(a): Min. ROSA WEBER

**EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ARTIGO 5º DA LEI Nº 10.593, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2002, COM AS ALTERAÇÕES POSTERIORES. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. MODIFICAÇÃO MERAMENTE TERMINOLÓGICA. O ARTIGO 5º DA LEI Nº 13.464/2017 APENAS CONFERIU NOVA DENOMINAÇÃO À CARREIRA, DORAVANTE CARREIRA TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, COMPOSTA DOS CARGOS DE AUDITOR-FISCAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL E DE ANALISTA TRIBUTÁRIO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO EXAME DO MÉRITO. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DESTA SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUE IMPEDE ASCENSÃO, TRANSFERÊNCIA, ENQUADRAMENTO, MUDANÇA OU TRANSFORMAÇÃO EM OUTRO CARGO. SÚMULA VINCULANTE Nº 43 DESTA CORTE. IMPRECISÃO TERMINOLÓGICA: USO DO CONCEITO DE CARREIRA DE MODO APARTADO DO SEU SENTIDO CONSTITUCIONAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.**

---

<sup>37</sup> E.g. RE 602264 AgR - DJe nº 102 de 31/05/2013; ARE 680296 AgR - DJe nº 242 de 11/12/2012; AI 528048 - DJe nº 53 de 22/03/2011; ADI 3342 - DJe nº 99 de 29/05/2009; ADI 3857 - DJe nº 38 de 27/02/2009; ADI 3819 - DJe nº 55 de 28/03/2008; ADI 3190 - DJ de 24/11/2006; ADI 3061 - DJ de 09/06/2006; ADI 2804 - DJ de 08/04/2005 e ADI 3030 - DJ de 18/03/2005.9

<sup>38</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 245 - Voto do Ministro Octávio Gallotti. Brasília, Supremo Tribunal Federal, mimeo, 1992, p. 7.

(...)

3. Alegação de inconstitucionalidade material do artigo 5º da Lei nº 13.464/2017, que conferiu nova denominação à carreira de que trata o art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, que passou a ser chamada de Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, composta dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil. **À luz do conceito de carreira, podem ser identificadas a lato sensu, atinente à Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, que, como grande carreira guarda-chuva, compõe-se dos dessemelhantes e independentes cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, ambos de nível superior e organizados em carreira, stricto sensu.** Os Auditores-Fiscais possuem uma carreira organizada em várias classes. O mesmo ocorre com os Analistas Tributários: classes com remunerações distintas que compõem o escalonamento da carreira em sentido estrito. Não há falar em ascensão, transferência, enquadramento, mudança ou transformação em outro cargo, ainda que sob o manto denominador único de Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, forte na jurisprudência consolidada deste Supremo Tribunal Federal e na Súmula Vinculante nº 43. **4. Uma vez realizado o concurso para Analista Tributário, o único percurso possível é o de evolução funcional por meio da promoção dentro desta carreira específica. Vedado galgar outro cargo – o de Auditor-Fiscal – sem a realização de prévio concurso público, mesmo que componente da mesma grande carreira (lato sensu). Inexistente elo ou continuidade entre os dois cargos que integram a Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, afigura-se inconstitucional a interpretação que oriente à concessão de aposentadoria com base em um sentido de carreira que não seja aquele stricto sensu.** Permanecem paralelas e impenetráveis – salvo mediante concurso público – as carreiras stricto sensu de Analista Tributário e de Auditor-Fiscal, sem que se possa atribuir à grande Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil o sentido que permita a contagem de tempo de carreira para fins de aposentadoria, conforme previsto no artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005. A legislação objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade, ao se valer do termo carreira, o fez de modo genérico, em sentido amplo, a significar simplesmente o quadro de pessoal estruturado em cargos díspares entre si. **Tal emprego terminológico não tem o alcance que expresse a carreira em sentido estrito, a denotar a organização dos cargos em um percurso evolutivo funcional que permita a promoção do servidor público e, por fim, a sua aposentadoria. Impõe-se restringir este emprego de carreira ao seu sentido amplo, a fim de afastar equivocadas interpretações que lhe possam inquinhar o vício de inconstitucionalidade, por afronta à exigência da prévia aprovação em concurso público para investidura em cargo público (art. 37, II, da Lei Maior) e aos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição da República).** Viável dar interpretação conforme a Constituição à expressão Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, porque o seu uso no texto normativo impugnado não guarda conformidade e convergência com carga semântica constitucionalmente estabelecida para a palavra carreira. Deve-se limitar a expressão Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil ao sentido amplo, **condizente com quadro de pessoal,** composto das carreiras em sentido estrito dos cargos de Analista Tributário e de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, distintas entre si, excluindo, portanto, qualquer interpretação que lhe confira o sentido estrito correspondente a escalonamento de cargos de forma verticalizada a proporcionar evolução funcional para fins de promoção ou mesmo aposentadoria. 5. Pedido julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 5º da Lei nº 13.464/2017, para fixar a exegese de que os cargos de Analista Tributário e de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil configuram carreiras distintas que não se confundem.

Corroborando essa Tese, afirma Paulo Modesto (2017):

“Carreira é, portanto, uma **unidade hierarquizada de cargos públicos afins.** Sem a nota da afinidade, que permite a **mobilidade vertical interna,** não há carreira, mas sucessão de cargos distintos, o que é vedado, pois denota o abandono da ideia de avanço, de **progresso na mesma trilha,** insito no conceito de carreira, que exige um **núcleo homogêneo de atribuições e habilitações comuns para não ser deturpado.** A superposição de cargos distintos, de forma ascendente, permite o ingresso do agente em cargo sem homogeneidade, isto é, a transformação ou a transmutação da investidura original, o que não se compatibiliza com a exigência de investidura em cargo ou emprego público através de concurso público (art. 37, li, CF). Ressalte-se que a presença de um **núcleo homogêneo de atribuições e habilitações profissionais** foi considerada relevante pela própria Constituição da República para a “fixação dos padrões de

vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório", elemento essencial na estruturação de qualquer carreira.

*O sistema de remuneração, nos termos da Constituição, deve observar "a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos" (art. 39, § 1º, I a III, com a redação da EC19). Parece evidente, portanto, que se o sistema remuneratório obrigatoriamente deve considerar a natureza das funções desempenhadas, o grau de responsabilidade dos agentes, os requisitos para investidura, as peculiaridades e a complexidade das atividades inerentes aos cargos, também a disciplina das carreiras deve fazê-lo, uma vez que é impensável dissociar a hierarquização própria das carreiras da hierarquização das formas de remuneração no setor público."*

Um outro limite imposto pela interpretação jurisprudencial é o que se acha exposto pelo STF na ADIn 245-7, ao abordar a tese adotada pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro de organização de uma carreira única para a polícia civil, da qual faz parte a carreira de Delegado de Polícia. Naquele julgado, o Ministro Relator Moreira Alves, observa:

*"...o dispositivo em causa é um modelo de incongruência, pois, além de não ser possível que, de uma carreira única (e, portanto, genérica) faça parte uma outra carreira específica, pela impossibilidade de dualidade na unidade, não é possível o ingresso numa carreira única por meio de "ascensão" que pressupõe a investidura de funcionário que ocupa o cargo mais elevado de uma carreira no cargo inicial de outra carreira superior àquela em nível hierárquico e em remuneração. Aliás, é difícil até à imaginação mais criadora figurar a possibilidade de uma carreira única na polícia civil, tendo em vista a diversidade de funções e qualificações técnicas dos diferentes cargos que naturalmente a integram. Se, realmente, se tratasse de carreira única, ter-se-ia, por promoção por antiguidade ou por merecimento, um médico-legista-delegado..."<sup>39</sup>*

Não fosse este limite, seria possível a estruturação de "carreiras genéricas" ou "carreiras vinculadas" a um determinado órgão ou entidade, valendo o que tiver maior poder de organização e pressão. A implantação de uma carreira desta natureza, estruturada por um cargo único, de qualquer forma, estaria infringindo o art. 37, II, e o próprio art. 39, § 1º, ao estabelecer uma estrutura remuneratória uniforme, sem levar em consideração os requisitos ali definidos para a própria definição do seu sistema remuneratório.

Reside o problema, assim, sobre os conceitos de cargo e carreira, lógica e sistematicamente considerados. Essencialmente, a doutrina e a tradição administrativa brasileira consagram a organização de carreiras por séries de classes de cargos **iguais**, sem peculiaridades que os diferenciem, e que constituem sua **linha natural de promoção**. Essa constatação é confirmada por um de nossos maiores Administrativistas, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (1990) em sua obra "Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta":

*"Carreira é o conjunto de classes da mesma natureza de trabalho, escalonadas segundo o nível de complexidade e o grau de responsabilidade. Esta é a definição do Estatuto dos Funcionários do Estado de São Paulo. Portanto, cargo de carreira é o que faz parte de um conjunto de cargos da mesma denominação escalonados em função das responsabilidades e atribuições.*

---

<sup>39</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 245 - Voto do Ministro Octávio Gallotti. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 1992, p. 111.

*A carreira, ou série de classes, é a escala natural de ascensão dos funcionários de uma dada profissão no serviço público. Ingressando em cargo de uma certa classe, ao longo de sua vida funcional tem possibilidade de galgar os vários degraus da carreira (série de classes), pela passagem para classes mais elevadas.”*

Esses conceitos obstaculizam de adoção de um modelo de “carreira única”, que tem orientado algumas opções adotadas na Administração Pública Federal e de alguns Estados<sup>40</sup>, notadamente no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário. Por vezes, alguns órgãos e entidades do próprio Poder Executivo têm defendido essa forma de estruturação de carreira. Contudo, conforme destaca Fernando ABRUCIO (1993:73), a motivação por esta preferência tem motivações precisas:

*“Aqueles grupos que não são suficientemente organizados e que não dispõem de poder de pressão suficiente, ao não conseguirem consolidar suas carreiras, acabam por agarrar-se e reivindicar **com unhas e dentes** as conquistas obtidas por outros grupos mais fortes, não importando-se com a distinção existente, por exemplo, entre analistas de orçamento, escriturários e médicos; a proposta mais frequente destes grupos é a do **carreirão**, que defende, em linhas gerais, a inclusão de todos os grupos profissionais em uma só carreira, desconsiderando suas especificidades.”*

A carreira unificada, além disso, mostra-se inadequada para o serviço público, face à complexidade e perfil de seus quadros. Sobre esse aspecto, avalia ABRUCIO (1993:72) a impropriedade da vinculação entre a carreira e o órgão de atuação do servidor, uma vez que há várias carreiras que, por definição, não se restringem a um ministério ou órgão:

*“Citando um caso específico, a carreira médica perpassa diversos órgãos da administração pública, e a sua divisão entre, por exemplo, médicos do Ministério da Saúde e médicos do Ministério do Trabalho, só dificultaria a uniformização dos parâmetros da carreira (salário, treinamento, etc.) e a racionalização da gestão de recursos humanos.”*

Na própria Alemanha, apontada como exemplo de país que adota o modelo de carreira unificada, as desvantagens deste modelo não têm passado despercebidas:

*“(...) As desvantagens da carreira unificada (p. ex. ingresso muito baixo para os que concluíram escolas técnicas e superiores, grande demora para atingir os postos de maior autonomia e responsabilidade, a falta de força na administração pública para concorrer com a economia privada no recrutamento de pessoal qualificado) superam suas possíveis vantagens (p. ex., maior igualdade de chances, maior experiência na hora de assumir cargos mais elevados).” (HOEFLIER; KOHLEN; KLEEBERG, 1990:8)*

Também em nosso país vozes autorizadas tem se levantado contra essa concepção, como evidencia a opinião de DUTRA JR. (1992:14):

---

<sup>40</sup> Não obstante a União não tenha aprovado legislação própria, vários Estados o fizeram, embora, via de regra, sem a necessária precisão e clareza quanto aos conceitos e observância à Constituição Federal. Um exemplo é a Lei nº 5.983, de 13 de maio de 1992 do Estado do Mato Grosso, que em seu art. 3º, IV, define carreira como “o conjunto de classes da mesma natureza funcional e hierarquizadas segundo o grau de escolaridade, responsabilidade e complexidade a elas inerentes, para desenvolvimento nas classes dos cargos ou empregos que a integram”, e prevê, no art. 8º, que “as Carreiras poderão ser específicas, genéricas ou interdisciplinares”, sendo **Carreira Específica** “aquela que abrange uma única linha de atividade e de formação profissional”; **Carreira Genérica** “aquela que compreende duas ou mais linhas de atividades, uma linha de formação profissional, acrescida de diferentes especializações” e **Carreira Interdisciplinar** “aquela cujas classes compreendem atribuições que envolvem trabalho de natureza interdisciplinar, exigindo a integração de diferentes formações”. Disponível em <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei-5983-1992.pdf>.

*“... pacífica, para os administrativistas, a vinculação de cada carreira a certa categoria profissional ou de atividades de mesma natureza. CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, já citado, caracteriza a carreira como ‘a escala natural de ascensão dos funcionários de uma dada profissão no serviço público’. HELY LOPES MEIRELLES, também já citado, conceitua a carreira como ‘o agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade’.*

*A concordância genérica dos autores quanto a esse aspecto encontra pleno sentido a partir do conceito técnico de carreira, no qual está implícito o princípio da evolução funcional, traduzido pela possibilidade de o servidor galgar todos os seus níveis, em virtude do mérito, com base na avaliação de desempenho, na aprovação em concursos internos de promoção e no aperfeiçoamento continuado (vide DALLARI, o.c., p. 53).*

*Pressupõe, portanto, o conceito de carreira o agrupamento de cargos de mesma natureza (de mesma profissão ou de atribuições assemelhadas, diversas apenas no grau de complexidade e/ou de responsabilidade), para assegurar plena possibilidade de atendimento a sua principal característica, que é a permeabilidade à evolução funcional. Cargos de natureza diversa, por isso mesmo, não podem e não devem integrar uma carreira única.”*

Por fim, vale ressaltar que a adoção de um modelo de "carreira unificada" como o proposto teria o condão de - como ocorre na Alemanha - inviabilizar quer a hierarquização dos cargos em função dos seus requisitos de ingresso, quer a atribuição de retribuições adequadas a tais requisitos. Com isso, se substitui o conceito de "isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas", originalmente previsto pela Constituição no art. 39, § 1º, mas afastado pela EC 19/98 em favor da fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório a partir da natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, dos requisitos para a investidura e das peculiaridades dos cargos, pelo de **paridade ou equiparação de vencimentos entre todos os cargos**, independentemente de suas atribuições, o que esbarra na vedação constante do art. 37, XIII, da Constituição.

A constituição de carreiras por órgão ou por área no serviço público revela um grave equívoco do ponto de vista conceitual, assim como do ponto de vista organizacional e até mesmo do ponto de vista da moralidade administrativa.

Do ponto de vista conceitual, a organização de uma “carreira” única em um determinado órgão ou área implica em que todos os servidores integram a mesma “carreira”, e, por isso, merecem ser tratados igualmente. Isso implica, de plano, uma dificuldade de aplicação do conceito correto – do ponto de vista constitucional – do que seja “carreira”, enquanto identificativo de uma profissão ou trajetória profissional.

Abstraindo-se a exigência constitucional de que para ingresso em cargo ou carreira seja necessário o concurso público específico, é necessário registrar previamente que a Constituição em seu art. 39, § 1º estabelece que fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório há de ser feita segundo a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira. Decorre desse princípio a necessidade de diferenciação **razoável** entre cargos, em vista desses atributos – natureza, grau de responsabilidade – o que não é atendido quando se integram diferentes cargos numa “carreira” única para determinado órgão ou setor. Ora, é evidente que, havendo numa

instituição ou área cargos de nível diferente, e distintos quanto aos seus conteúdos atributivos, eles não podem pertencer a uma carreira única, mas a várias carreiras ou a categorias ou cargos regidos por um conjunto de normas que, via de regra, caracterizam o “plano de cargos” ou “plano de carreiras”.

A se admitir a hipótese de uma carreira em que tanto o Técnico de Laboratório e o Agente Administrativo, quanto o Administrador, o Engenheiro, o Bibliotecário, o Médico e o Auditor-Fiscal, ou Operador de Máquina Fotocopiadora, a Telefonista, a Massagista, o Motorista, o Taquígrafo e o Fotógrafo, ocupem cargos de idêntica denominação, ou apenas diferenciados pelo “nível”, é impossível diferenciá-los pelo conteúdo atributivo, já que seriam cargos da mesma natureza.

A ser admitido o conceito de carreira genérica proposto, as "especificidades" representadas pelas respectivas atribuições não poderiam existir, ou se estaria admitindo a "duplicidade na unidade". Da mesma forma, é impossível estabelecer a "correspondência" entre os cargos atuais, de conteúdo específico, e os cargos genéricos, de conteúdo abrangente, onde, pela falta de definição, podem ser enquadrados quaisquer cargos da nova “carreira”.

A concepção de uma “carreira” ampla, onde se incluem vários cargos, de níveis diversos, com denominações, via, genéricas, como “Auxiliar”, “Técnico” e “Analista”, e cujos conteúdos atributivos encerram leque extremamente genérico, é totalmente contrária à definição de carreira esposada pelo texto constitucional vigente. No entanto, é concepção que povoa o imaginário de representações sindicais e mesmo de servidores públicos, que via de regra associam esse tipo de concepção à noção de “unidade” e “fortalecimento” da categoria, e até mesmo de gestores de pessoal, que a veem como capaz de dotar a Administração de maior “flexibilidade”, pois há uma igualação de todos os servidores em um cargo único, em cada nível, ou em carreira única, como se essa ficção suplantasse a necessidade de que, para cargos específicos, com conteúdos atributivos específicos, se promova recrutamento por meio de concurso específico, e que as retribuições desses cargos seja fixada com base nas suas responsabilidades, qualificações e atribuições.

Por isso, o critério possível para a organização de carreiras não poderá ser, de forma nenhuma, a carreira unificada, em qualquer de suas formas. É preciso - a partir da classificação de cargos realizada - definir os conteúdos atributivos em torno dos quais deverão ser organizadas as carreiras, e o grau de identificação destas com as funções de governo.

Esse entendimento leva à conclusão da **impossibilidade** de adoção de um sistema fechado, quando organizada uma carreira, com o ingresso em um nível *básico* ou fundamental de formação e, a partir daí, a evolução até o cargo mais elevado em classe de cargos superior, com requisitos de qualificação substancialmente mais elevados, por meio de promoção.

Da mesma forma, não se pode prever hipótese de ingresso em nível diferente ou classe que não seja a inicial. Se não for esse o caso, o cargo não deve ser integrado em carreira, mas sim caracterizado como cargo isolado, ou adotado um sistema fechado, vedando-se absolutamente o provimento de **classes** superiores por concurso aberto a qualquer interessado. Para cargos integrados em carreira, o ingresso em classe ou padrão da carreira diferente do inicial infringe o direito constitucional à isonomia e ainda o próprio conceito de carreira constitucionalmente válido: se há ingresso direto em classe diferente da inicial, ela deixa de ser carreira e passa a ser uma sucessão de cargos isolados, independentes entre si.

Nesse sentido, mais uma vez decidiu o STF, ao apreciar a ADI 1.240, em que se discutia a previsão da Lei nº 8.691, de 1993, que permitia ingresso em classe diversa da inicial nos cargos das Carreiras da Área de Ciência e Tecnologia,

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. QUESTIONAMENTO DE VALIDADE CONSTITUCIONAL DO § 1º DO ART. 18 E CAPUT DO ART. 27 DA LEI N. 8.691/1993, PELA QUAL SE DISPÕE SOBRE O PLANO DE CARREIRAS PARA A ÁREA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, DAS AUTARQUIAS E DAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Quanto ao § 1º do art. 18 da Lei n. 8.691/1993: a possibilidade de ingresso imediato no último padrão da classe mais elevada do nível superior contraria os princípios da igualdade e da impessoalidade pelos quais se rege o concurso público. Declaração de inconstitucionalidade com efeitos ex nunc. 2. Constitucionalidade do caput do art. 27 da Lei n. 8.691/1993. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente." (ADI 1240 - Órgão julgador: Tribunal Pleno - Relatora Min. CARMEN LÚCIA. Julgamento: 28/02/2019 - Publicação: 28/06/2019).*

A "reserva de vagas" nas classes superiores para provimento especial, mesmo que por concurso, descaracteriza, portanto, a carreira como do tipo fechado e fere o direito do servidor situado na classe anterior, que vê prejudicado o seu direito à promoção, para a qual se exige a existência de vaga.

E, se o ingresso se dá no padrão inicial da classe inicial, como indica o entendimento jurisprudencial, não pode haver ingresso em outra classe que não essa, o que seria impossível atender caso a carreira tivesse mais de um nível, e onde pudesse alguém, por concurso, ingressar diretamente no nível superior, por exemplo. Numa carreira composta, por exemplo, por três níveis, só poderia haver ingresso por concurso no nível auxiliar, jamais nos níveis intermediário ou superior, como geralmente ocorre quando se propõe a criação de carreira composta por mais de um nível. Numa carreira em que todos os cargos forem do mesmo nível, assim compreendido o seu requisito básico de instrução ou formação acadêmica ou profissional, o ingresso dar-se-ia apenas na classe inicial e o acesso aos cargos das superiores somente mediante promoção, nunca por concurso público - que seria, no entanto, requisito indispensável para o ingresso em classe inicial.

Isto posto, cumpre analisar a necessária correlação que deve haver entre a organização de carreiras segundo critérios consistentes e sua utilização como instrumentos para o aperfeiçoamento da atuação governamental.

### 3.2 *Crêterios para a implanta o de Carreiras*

A ado o de planos de carreiras, estruturados a partir adequada identifica o de perfis atributivos e classifica o de cargos com base nos deveres e responsabilidades a eles inerentes   frequentemente associada a estágios superiores de desenvolvimento, pelo menos no que se refere   administra o de pessoal (BARUCH, 1959:17).

Em linhas gerais, classifica o de cargos pode ser definida como o processo de averiguar, pela colheita e análise dos fatos, quais são as espécies ou “classes” de cargos existentes, que se diferenciam a ponto de exigir tratamento diverso em administra o de pessoal; compreende, ainda, o registro sistemático das classes encontradas e dos cargos que as integram (Idem:21). Distribuídos os cargos pelas classes respectivas, cada uma se constituirá pelo conjunto dos cargos que, independentemente da lota o, apresentem suficiente semelhança nas tarefas e responsabilidades, para, sob condi oes equivalentes, merecerem o mesmo título e idêntico nível de s l rio, e requeiram, de seus ocupantes, em caráter substancial, iguais qualifica oes. A classe onde os cargos individuais sejam enquadrados pode ser indicada pela aposi o a estes do título daquela, o qual se define por uma descri o ou especifica o escrita. Este mecanismo permite que se determine e identifique a natureza de cada cargo, reduzindo-se a propor oes manejáveis os dados relativos a suas tarefas e responsabilidades (Idem:22).

Os cargos situados na mesma classe subordinam-se ao mesmo título, e são preenchidos com base nos mesmos requisitos de qualifica o. E, dado que as várias classes se dispoem segundo sua ordem de dificuldade e responsabilidade, as exigências de qualifica oes e os valores de s l rio devem ser estabelecidos de modo que permitam sua varia o em escala mais ou menos proporcional   ordem ascendente ou descendente das mencionadas classes, de modo que as diferenças de tarefas dos cargos se reflitam em diferenças correspondentes de níveis de s l rios e requisitos de qualifica o. Conseqentemente, sob condi oes de emprego absoluta ou substancialmente idênticas, os cargos da mesma classe devem ser pagos de acordo com o s l rio padrão estabelecido para a classe.

Ao estabelecer originalmente em seu art. 39, parágrafo 1 , que a lei instituiria planos de carreira para os servidores da Administra o direta, autárquica e fundacional, associados   implementa o do regime jurídico único, de natureza intrínseca e implicitamente estatutária, quis o Constituinte de 1988 direcionar, de maneira decisiva, o processo de ajuste dos quadros do serviço público com vistas   institui o do sistema do mérito<sup>41</sup>. Visava, com isso, superar o quadro geral de anarquia, marcado por distor oes de toda a ordem, produzido ao longo das

---

<sup>41</sup> Segundo KASZNAR, sistema do mérito pode ser conceituado como um conjunto de atividades que o departamento de recursos humanos normalmente utiliza para empregar, nomear, promover e contratar empregados do governo, com base nas habilidades individuais, na educa o, na experiência e no desempenho de cada um. In KASZNAR (1996: 19-37).

décadas de 1970 e 1980, e que geraram um serviço público incapaz de atender às necessidades da governabilidade democrática.

Esta previsão, associada à adoção do princípio da isonomia remuneratória e da exigência de concurso público para qualquer investidura, viria a se tornar determinante de qualquer intervenção no sentido da “reforma do serviço civil” prevista no art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Pouco se fez, porém, na esfera da União ou das unidades federadas, para assegurar a necessária articulação e coerência entre tais determinações e as (poucas) medidas adotadas para sua implementação. Ainda assim, a Lei nº 8.112/90 contemplou, no parágrafo único do art. 10, dispositivo que somente com a fixação de regras gerais – as diretrizes do Sistema de Carreira na Administração Federal – poderia ser regulamentado, ao dispor que “os demais requisitos para o ingresso e o desenvolvimento do servidor na carreira, mediante promoção”, seriam estabelecidos por esse instrumento.

Inobstante, a implantação do regime jurídico único estatutário e a criação de carreiras no momento subsequente deu-se à revelia da instituição dessas diretrizes e mesmo de um Sistema de Carreiras, o qual deveria harmonizar a perspectiva da carreira, mecanismos de desenvolvimento adequados ao novo marco constitucional, ao sistema do mérito, e aos direitos, vantagens, atribuições, responsabilidades e deveres dos servidores públicos.

Essa implantação trouxe, ao final, problemas diversos à gestão do pessoal, resultando, para alguns especialistas, em excessiva homogeneização e mesmo na desmotivação e nivelamento “por baixo” de todos os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações públicas.

Evidentemente, como afirma CROZIER (1989:171), não está o problema na existência do regime estatutário, porque “um certo número de funções administrativas devem ser absolutamente protegidas contra as intervenções dos administrados e contra o favoritismo dos superiores susceptíveis de serem influenciados por considerações externas”, e porque “o problema não é o estatuto, e sim sua uniformidade e a forma como é aplicado”.

Tal problema poderia ser resolvido, no âmbito de cada carreira, pela fixação de regras específicas com força derogatória parcial do estatuto unificado, o que, em regra, não foi feito. A “unicidade” do regime jurídico único, estatutário, não é impeditiva de tratamentos diferenciados quando imprescindíveis à própria estruturação de uma carreira específica, como ocorre, por exemplo, na Lei que disciplina as Carreiras do Serviço Exterior, ou na Lei que disciplina as carreiras policiais federais.

A definição das carreiras a serem implementadas guarda, como se vê, uma estreita relação com as políticas gerais de recursos humanos a serem adotadas para o serviço público. No entanto, medidas específicas não são necessariamente excludentes ou incompatíveis com

medidas de caráter mais amplo, embora se insiram ambas num *rol* de alternativas cuja relação custo-benefício a curto e médio prazo deverá ser elemento fundamental para eleição das soluções a serem adotadas.

Ademais disso, a Lei Complementar nº 173, de 2020, veda, expressamente, o aumento da despesa com pessoal até 31.12.2021, decorrente da reestruturação de carreiras, e, mesmo após esse prazo, qualquer elevação da despesa deverá observar o limite de despesas por Poder e órgão estabelecido pela EC 95/2016. As possibilidades de que, já a partir de 2021, sejam de aplicação compulsória as limitações ao aumento da despesa com pessoal estabelecidas pela EC 95/2016, é um forte fator de restrição à reorganização de cargos e carreiras, face aos quase inevitáveis impactos financeiros daí decorrentes.

### 3.3 *Cargos Típicos ou Exclusivos de Estado*

Outra preliminar, de ordem conceitual, é a definição do conceito de “atividade exclusiva de Estado”, necessária ao cumprimento do art. 41 da Constituição, bem assim ao art. 169, que, por força do art. 247 da Constituição, em sua redação atual, devem observar em sua regulamentação “critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.”

A compreensão da extensão desse conceito passou a ter ainda maior relevância em vista a previsão originalmente contida na PEC 32/2020 de que somente os servidores que ocupassem “cargos típicos de Estado” – expressão que guarda significado semelhante ao adotado no art. 247 da Constituição, e que passaria a ser adotada em seu lugar – teriam estabilidade no cargo, não poderiam ter suas remunerações reduzidas em razão de redução de jornada de trabalho, e cujas atividades não poderiam ser objeto de execução por pessoal contratado por meio de instrumentos de parceria com entidades privadas. Ao longo da apreciação da PEC, porém, o Relator na Comissão Especial, Deputado Arthur Oliveira Maia, adotou a expressão “cargos exclusivos de Estado” (e não *atividades exclusivas de Estado*), aos quais seriam apenas assegurados tratamento de “forma diferenciada”, quanto à possibilidade de demissão em razão de excesso de despesas com pessoal ou de declaração de desnecessidade ou obsolescência do cargo.

Para tal fim, o Relator incorporou ao art. 247 da CF a definição de que seriam “cargos exclusivos de Estado”, aqueles cujos ocupantes exerçam **diretamente** atividades **finalísticas** afetas à segurança pública, à manutenção da ordem tributária e financeira, à regulação, à fiscalização, à gestão governamental, à elaboração orçamentária, ao controle, à inteligência de Estado, ao serviço exterior brasileiro, à advocacia pública, à defensoria pública e à atuação institucional do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, incluídas as exercidas pelos

oficiais de justiça, e do Ministério Público<sup>014</sup>. No conceito de “segurança pública”, foram explicitadas as diversas carreiras policiais civis, os peritos oficiais criminais, as guardas municipais, os agentes de trânsito e os agentes socioeducativos. Contudo, expressamente foi proposta pelo Relator, e aprovada pela Comissão, a imediata exclusão dos servidores “cujas atribuições sejam complementares, acessórias, de suporte ou de apoio” às atividades referidas como “exclusivas de Estado”.

Cada uma dessas “atividades” comportará interpretações quanto ao seu alcance, quanto aos “cargos exclusivos de Estado”, mas o rol de atividades é dado como “*numerus clausus*”, ou seja, não comporta a sua ampliação por lei complementar ou ordinária, afastando a previsão original de que lei complementar definiria critérios para a aplicação do conceito, ou que outras leis possam dispor sobre as chamadas “atividades exclusivas de Estado”. Assim, o art. 247 da Constituição passa a definir, diretamente, quem seriam os “cargos exclusivos de Estado” que o Governo pretendia passar a chamar de “típicos de Estado”, mas, para esse fim, uma vez mais adota visão limitada, pois, além de excluir, no último minuto, a previsão como tal das funções de “elaboração de políticas públicas”, que são, notoriamente, exclusivas do Estado, deixa de contemplar diversas atividades indelegáveis do Estado.

Ademais, ele esclarece que não serão considerados cargos exclusivos de Estado os “servidores cujas atribuições sejam complementares, acessórias, de suporte ou de apoio às atividades nele referidas”. Ocorre que há, com efeito, carreiras cujos servidores exercem essas atividades, relativas à fiscalização agropecuária, à administração tributária e outras, e que, assim, teriam sua condição de “cargos exclusivos de Estado” afastada, com todos os sucedâneos dessa situação. Ademais, ela não resolve o fato de que carreiras no Poder Legislativo e Judiciário, no Banco Central e outras instituições, têm caráter “genérico”, com cargos de denominação única, e frequente “mobilidade” entre áreas de atuação.

Além disso, ainda que o Relator tenha promovido enorme esforço no sentido de ampliar o rol de cargos típicos ou exclusivos de Estado, dada a perspectiva reducionista defendida pelo Executivo, a conceituação é, por si só, problemática, no âmbito federativo, mas que será funcional para manter um tratamento diferenciado, quanto à perda do cargo em caso de extinção ou obsolescência, além da redução salarial com redução de jornada, ou mesmo a contratação temporária, afetando, potencialmente, serviços públicos essenciais.

Apesar da intenção do Relator da PEC 32 de esgotar o debate, definindo, desde logo, quais são essas carreiras – em lugar de permitir que a lei complementar definisse critérios para tal fim, ou mesmo as enumerasse – é inequívoco que o reconhecimento dessas “atividades” poderá acarretar a necessidade, também, de diferenciações no que toca à estruturação de suas carreiras e demais prerrogativas de seus membros.

Definir, porém, quais são os servidores revestidos dessa caracterização tem sido questão polêmica e insatisfatoriamente resolvida no campo da doutrina, sendo necessário o

estabelecimento de critérios para diferenciar o servidor público responsável por *função pública*, logo *exclusiva ou típica de estado*, dos demais agentes encarregados de serviços públicos.

Para estabelecer esta diferenciação, RENATO ALESSI (apud BERNARDES, 1993:115) propõe a identificação de dois requisitos: a) o enquadramento no sistema organizativo da administração pública, ou seja, a condição de servidor do Estado; b) a atribuição de uma função pública “*vera e própria*”, ou seja, atividade ideológica ou volitiva voltada para o exercício, ou para favorecer o exercício, da autoridade pública. Ausente o primeiro elemento, o agente público não é servidor; ausente a segunda, é apenas encarregado de serviço público, ou *empregado público*. A “prova da tipicidade” deve ser buscada, portanto, nas atribuições a serem exercidas pelos agentes públicos, e aferida mediante critérios objetivos, tais como os propostos por BERNARDES (idem: 117):

- “1. *prestação de serviço público em favor da coletividade: finalidade;*
2. *que envolve o mando estatal: autoridade pública;*
4. *para atendimento de necessidades públicas a que o Estado se obrigou: essencialidade;*
5. *tendo caráter principal na atividade do agente público: predominância ou intensidade;*
6. *e importando, para o agente, deveres públicos e acréscimo de limitações na esfera das liberdades cívicas: múnus público;*
7. *principalmente em razão da qualificação funcional do agente ou da designação que recebe: individualização;*
8. *e sobretudo se a tarefa é referente à soberania do Estado: excelência.”*

São, portanto, decisivos o grau de vinculação da função exercida com a autoridade estatal e a pessoa do agente público considerado. A destinação constitucional do agente, a atividade para a qual contribui é distintivo essencial, seja para a verificação da *tipicidade primária* ou *tipicidade derivada ou auxiliar*.

Não serão, portanto, quaisquer cargos destinados ao exercício de atividades vinculadas às funções estatais típicas que estarão investidos da *tipicidade*, mas somente aqueles cujos ocupantes *personificam* ou enfeixam *poderes estatais*, ou que exercem parcela desse poder, ou cujos cargos somente têm sentido se vinculados ao exercício desse poder. Caso contrário, a tipicidade das carreiras estaria vinculada ao mero exercício de um cargo no âmbito de determinado órgão, distorcendo o conceito de maneira paradoxal: bastaria ao servidor em atividade de apoio operacional ou técnico-administrativo, consideradas via de regra *subalternas*, estar em exercício em determinado órgão e seu cargo passaria a ser também caracterizado como *típico*.

Por outro lado, em determinadas situações há atribuições que somente podem ser exercidas **no órgão** que enfeixa competência estatal específica, o que, necessariamente, acarreta a *tipicidade* da função exercida pelo agente público. Esse aspecto distintivo pode ser aferido, igualmente, pelas especificidades dos conhecimentos exigidos para ingresso no cargo e sua

vinculação com as competências do poder público, assim como pela *exclusividade* do exercício de tais atribuições por agentes públicos investidos em cargos específicos, de carreira, e, assim, não compartilháveis com outros agentes públicos, mesmo quando detentores da mesma formação profissional, como ocorre no caso das Carreiras da Advocacia Pública. Vale dizer, não basta a quem quer que seja ser *bacharel em Direito* para exercer tais atribuições, mas *integrar carreira específica* da Advocacia Pública.

Se uma categoria é definida, em face de suas atribuições, como responsável pelo exercício de uma atividade exclusiva de Estado, isso traduz-se na necessidade de ela ter garantias especiais para o exercício desse tipo de atividade, não podendo ser submetida a um regime jurídico que não inclui, dentre as suas características, o instituto da estabilidade. Conforme Adilson Abreu Dallari:

*“(...) existem funções que exigem do servidor incumbido de desenvolvê-las uma especial inerência, especiais garantias, por força da especial dose de autoridade, de autonomia e de fidelidade requeridas para o seu exercício. É o caso das funções de fiscalização, do serviço diplomático, dos Delegados de Polícia, dos membros do Ministério Público e da Magistratura. Somente o regime estatutário (que se opõe à idéia de regime contratual, como é o celetista) pode conferir a tais agentes o elevadíssimo grau de autonomia funcional indispensável para o exercício de suas elevadas funções. (...)”<sup>42</sup>*

A Lei nº 6.185, de 11 de setembro de 1974, que dispunha sobre os servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício, editada em contexto constitucional em que inexistia a obrigatoriedade de um *regime jurídico único* para os servidores, estabeleceu a seguinte conceituação em seus artigos 2º e 3º:

*Art. 2º Para as atividades inerentes ao Estado como Poder Público sem correspondência no setor privado, compreendidas nas áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e Contribuições Previdenciárias, Procurador da Fazenda Nacional, Controle Interno, e no Ministério Público, só se nomearão servidores cujos deveres, direitos e obrigações sejam os definidos em Estatuto próprio, na forma do art. 109 da Constituição Federal. [\(Redação dada pela Lei nº 6.856, de 1980\)](#)*

*Art. 3º Para as atividades não compreendidas no artigo precedente só se admitirão servidores regidos pela legislação trabalhista, sem os direitos de greve e sindicalização, aplicando-se-lhes as normas que disciplinam o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.*

*Parágrafo único. Os servidores a que se refere este artigo serão admitidos para cargos integrantes do Plano de Classificação, com a correspondente remuneração.*

Assim, havia como pressuposto para o tratamento diferenciado, do ponto de vista *do regime jurídico*, e, conseqüentemente, da atribuição da estabilidade, então vinculada à titularidade de cargo público e ao funcionário admitido por concurso pela Constituição de 1967/69, o exercício de *atividade inerente ao Estado e sem correspondência no setor privado*.

---

<sup>42</sup> DALLARI, Adilson Abreu. (1992). Regime constitucional dos servidores públicos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2ª ed. p. 49.

Assim, a nota da “exclusividade” já estava presente nessa Legislação, assim como o rol restrito de atividades então reconhecidas como tal.

Tratava-se, porém, de norma de aplicação restrita, e incompleta, sem levar em consideração a própria natureza das atribuições, tanto que, de sua aplicação, foram excluídas categorias detentoras de poder de polícia administrativa, como os então Fiscais do Trabalho, e, na esfera jurídica, os demais cargos do Grupo-Serviços Jurídicos, conforme definido pelo Decreto n° 72.823, de 21 de setembro de 1973.

Ademais, a definição foi elaborada em contexto não somente *autoritário*, mas também levando em conta uma força de trabalho cuja composição, em relação às carreiras existentes, não refletia quer o Estado de Bem Estar Social, erigido como objetivo pela atual Constituição, quer as necessidades de uma governança democrática e responsiva, ou um processo de decisão sobre políticas públicas sujeito ao escrutínio da sociedade, para o qual é essencial a existência de um corpo de servidores voltados à formulação e avaliação de políticas públicas com base em evidências, protegido contra pressões indevidas e capaz de exercer o “poder de veto” ou, pelo menos, de erguer sua voz em relação a eventuais desmandos.

A EC 19, de 1998, incorporou, na forma do novo art. 247 da Constituição, a previsão de que o servidor público estável que, em decorrência das *atribuições de seu cargo efetivo* deveria contar com *critérios e garantias especiais* para a perda do cargo nas hipóteses de *excesso de despesas e desempenho insuficiente*, sendo essa definida em lei complementar.

Com isso, a EC 19/98 adotou, ainda que sem uma definição clara do ponto de vista constitucional ou doutrinário, a noção esboçada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, e demais documentos oficiais elaborados pelo Governo na oportunidade<sup>43</sup>, que apontavam a divisão do Estado em “núcleos”, sendo um deles o “Núcleo de Atividades Exclusivas”, que definiria “o Estado enquanto pessoal”, e composto por atividades como *polícia, regulamentação, fiscalização, fomento e seguridade social básica*.

Segundo aquela concepção,

*“... os servidores públicos, e, portanto, integrantes de carreiras de Estado, serão apenas aqueles cujas atividades estão voltadas para as atividades exclusivas de Estado, relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas e com a realização de atividades que pressupõem o Estado enquanto pessoal. Para a realização de atividades auxiliares como manutenção, segurança e atividades de apoio diversas será dada continuidade ao processo de terceirização, transferindo-as para entidades privadas.*

*O fortalecimento dos profissionais atuando nas áreas exclusivas de Estado é um requisito para garantir a qualidade e a continuidade da prestação de serviços e o alcance do interesse público com a descentralização da prestação de atividades de Estado. O novo papel do Estado pressupõe assim o fortalecimento das carreiras voltadas para a formulação, controle e*

---

<sup>43</sup> Ver BRASIL, MARE. A Nova Política de Recursos Humanos. Cadernos MARE da Reforma do Estado, n.º 11, Brasília: MARE, 1997, 48 p., p. 22.

*avaliação das políticas públicas, bem como, para atividades exclusivas de Estado. Uma vez que as novas funções estão relacionadas com decisões estratégicas de Estado, as carreiras a serem fortalecidas não as de nível superior associadas ao desempenho de tais competências."*<sup>44</sup>

A fim de dar sustentação teórica e conceitual ao processo de “reinstitutionalização” da Administração Pública, contornando os limites das figuras jurídicas contempladas pelo Decreto-Lei n.º 200/67 e incorporadas ao ordenamento constitucional, estabeleceu o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado uma concepção baseada na classificação das instituições públicas conforme as suas atividades, para definir o grau de intervenção da reforma e a autonomia a ser conferida a cada entidade. Segundo os documentos elaborados pelas áreas técnicas do governo responsáveis pela concepção, ela pode ser assim resumida:

**Figura 11 - Setores do Estado, formas de propriedade e de administração**

		FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO		INSTITUIÇÕES	
		Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial		
Atividades Exclusivas do Estado	NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios	●				●	Secretarias Formuladoras de Políticas Públicas  Contrato de Gestão	
	ATIVIDADES EXCLUSIVAS Polícia, Regulação Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica	●				●	Agências Executivas e Autônomas	
	SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	●				●	Organizações Sociais
	PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	Privatização →		●			●	Empresas Privadas

Fonte: MIN. DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. (1997). Uma nova política de recursos humanos. Cadernos MARE n.º 11, p. 27.

Em documentos elaborados posteriormente à edição do Plano Diretor, o ex-Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado acrescentou à sua conceituação elementos que permitem inferir, de maneira mais completa, qual o alcance da classificação proposta:

*“Considerando que o núcleo estratégico atua essencialmente no planejamento, formulação e avaliação das políticas públicas, será necessária, nesta área, a organização de quadros e carreiras com alta qualificação técnica e visão global do processo decisório do Estado, porque caberá a estes quadros subsidiar o processo de formulação das políticas governamentais. Ressalte-se que há, hoje, uma grande precariedade no aparelhamento dos Ministérios para este trabalho, resultado da negligência com que foi tratada a organização e o desempenho dos órgãos da administração direta.*

<sup>44</sup> Idem, ibidem. p. 26.

*O setor de atividades exclusivas, por operacionalizar serviços tipicamente estatais, que pressupõem o exercício dos poderes típicos da função estatal, como arrecadação, fiscalização, etc deverá dispor de carreiras e cargos com alta especialização, qualificados para a prestação dos serviços exclusivos do Estado, com eficiência e eficácia. Muitas destas atividades poderão ser estruturadas sob a forma de Agências Autônomas<sup>45</sup> - modalidade de organização dotada de maior agilidade e flexibilidade de gestão. Submetidas a novas formas de supervisão e fiscalização, baseadas no controle de resultados a posteriori a partir de metas previamente negociadas com o Governo (substituindo o ultrapassado e ineficiente controle de procedimentos), as Agências exigirão a maior responsabilização dos dirigentes em relação ao atingimento dos resultados acordados, e deverão dispor, além disso, de maior autonomia administrativa e financeira, favorecendo as condições para a gestão.”<sup>46</sup> (grifo nosso).*

Enquanto o Núcleo Estratégico alcançaria os servidores responsáveis pela própria definição dos fins estatais, a partir de sua atuação no processo de formatação das políticas públicas e sua viabilização, o *Núcleo de Atividades Exclusivas* seria o *locus* onde se inserem as atividades que *só o Estado pode executar*. Da mesma forma que no Núcleo Estratégico, nele são exercidas *atividades exclusivas do Estado*, mas, nesse setor, identifica-se o exercício do “poder extroverso” do Estado, que se materializa no poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar, cobrar e fiscalizar tributos, no poder de polícia, na prestação de serviços previdenciários básicos, etc.

Para Hely Lopes Meirelles<sup>47</sup>,

*“Algumas dessas atividades exclusivas são desempenhadas por servidores vitalícios, como os membros da Magistratura, do Ministério Público e do Tribunal de Contas. Portanto, somente outras atividades exclusivas de Estado é que deverão ser indicadas pela lei; dentre elas, por certo, as dos policiais, dos advogados públicos, dos diplomatas, dos pesquisadores científicos, dos agentes de saneamento básico, dos agentes fiscais de tributos, de previdência, do sistema bancário e financeiro, de normas sanitárias. e de outras funções peculiares ao exercício do poder de polícia. Portanto, as atividades exclusivas de Estado são aquelas inerentes ao chamado poder extroverso do Estado, consistentes em regulamentar, fiscalizar e fomentar. Nessa linha, o inc. XXII do art. 37, na redação dada pela EC 42, de 19.12.2003, diz que as administrações tributárias são atividades essenciais ao funcionamento do Estado e terão recursos prioritários para a realização de suas atividades, atuando de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de seus cadastros e informações, na forma da lei ou convênio.”*

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello, o “poder extroverso” está associado ao caráter de *imperatividade* do ato administrativo, que é a qualidade pela qual os atos administrativos se impõem a terceiros, independentemente de sua concordância. Trata-se de conceito elaborado por Renato Alessi, que chama de “poder extroverso” a capacidade do Poder Público “de editar provimentos que vão além da esfera jurídica do sujeito emitente, ou seja, que

---

<sup>45</sup> Posteriormente, o MARE passou a adotar a denominação “Agências Executivas”, incorporada à legislação ordinária por meio de medida provisória, finalmente convertida na Lei nº 9.649/98, atualmente em vigor.

<sup>46</sup> BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Respostas às Questões Formuladas pela Dep. Telma de Souza. Brasília: MARE, dez. 1995.

<sup>47</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. Atualizado por José Emmanuel Burle Filho e Carla Burle. São Paulo: Malheiros, 2016, 42ª. Ed, p. 561.

interferem na esfera jurídica de outras pessoas, constituindo-as unilateralmente em obrigações”<sup>48</sup>.

Conforme ensina Paulo Modesto, o conceito é empregado para os fins de classificar a ação administrativa sob o critério formal, e estritamente jurídico. Esclarece que, para Alessi, as funções públicas são tidas como “formas de emanção de atos de produção jurídica, formas de introduzir alterações numa ordem jurídica dada, com alcance e efeitos diversos”. Nesse contexto, a administração é definida como

*“a emanção de atos de produção jurídica complementar, pois são aplicação concreta do ato de produção jurídica primário e abstrato contido na norma legislativa; nessa atividade, o órgão estatal atua como parte das relações a que os atos se referem, a semelhança do que ocorre nas relações de direito privado, mas com a diferença de agir como parte em situação de superioridade, podendo unilateralmente intervir na esfera jurídica de terceiros (poder extroverso)”*.<sup>49</sup>

A conceituação de ambos os setores dada pelo Plano Diretor, no entanto, não é suficiente para que se identifique o exato alcance do *conceito constitucionalizado* pela EC 19/98. Na verdade, sob um olhar mais crítico, pode-se mesmo perceber uma certa *confusão* entre ambos os setores, à medida que seu alcance tende a *ampliar-se* estabelecendo uma zona de intersecção crescente. Como assegurar ou cobrar o cumprimento das decisões de governo, sem que o **Núcleo Estratégico** seja dotado também de poder extroverso ou instrumentos que vão além da cúpula de cada Poder, é uma questão não respondida pelo Plano Diretor, mas que exige soluções no momento da implementação de tais conceitos e construções teóricas.

Para regulamentar essa disposição constitucional, foi enviado em 1999 ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo, o Projeto de Lei Complementar nº 248, que, aprovado pela Câmara e pelo Senado, aguarda, desde 1999, apreciação conclusiva de emendas do Senado. Contudo, o texto aprovado em ambas as Casas, prevê em seu art. 15:

*“Art. 15. Desenvolvem atividades exclusivas de Estado, no âmbito da Poder Executivo da União, os servidores integrantes das carreiras, ocupantes dos cargos efetivos ou alocados às atividades de Advogado da União, Assistente Jurídico da Advocacia-Geral da União, Defensor Público da União, Juiz do Tribunal Marítimo, Procurador, Advogado e Assistente Jurídico dos órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador da Procuradoria Especial da Marinha, Analista e Inspetor da Comissão de Valores Mobiliários, Analista Técnico da Superintendência de Seguros Privados, Auditor-Fiscal de Previdência Social, Auditor-Fiscal e Técnico da Receita Federal, Especialista do Banco Central do Brasil, Fiscal de Defesa Agropecuária, Fiscal Federal de Tributos, fiscalização do cumprimento da legislação ambiental, Fiscalização do Trabalho, Analista e Técnico de Finanças e Controle, Analista e Técnico de Orçamento, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Técnico de Planejamento, código P-1501, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e demais cargos técnicos de provimento efetivo de nível superior ou intermediário integrantes dos quadros de pessoal dessa fundação destinados à elaboração de planos e orçamentos públicos, Policial Federal, Policial Ferroviário Federal, Policial Rodoviário Federal, Diplomata, Policial Civil federal e Agente*

---

<sup>48</sup> BANDEIRA DE MELLO, C. A.. (2015). Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 32a. Edição, p. 427.

<sup>49</sup> MODESTO, P. (1995). Função Administrativa. Revista do Serviço Público nº 119, p. 95-119, mai./dez. 1995, p. 112.

*Fiscal federal integrantes de quadro em extinção dos ex-Territórios Federais, assegurando-se a preservação dessa condição inclusive em caso de transformação, reclassificação, transposição, reestruturação, redistribuição, remoção e alteração de nomenclatura que aferem os respectivos cargos ou carreiras sem modificar a essência das atribuições desenvolvidas.”*

A referida proposição, até esta data, não se converteu em lei e, à míngua dessa legislação complementar que cumpra o disposto no art. 247 da Constituição, algumas tentativas de “definição” de carreiras exclusivas de Estado foram encetadas. Poucas, porém, com êxito, como ocorrido no caso da Carreira de Delegado da Polícia Federal, nos termos da Lei nº 9.266, de 1996, alterada pela Lei nº 13.047, de 2014, que assim define em seu art. 2º-A:

*“ Art. 2º-A. A Polícia Federal, órgão permanente de Estado, organizado e mantido pela União, para o exercício de suas competências previstas no § 1º do art. 144 da Constituição Federal, fundada na hierarquia e disciplina, é integrante da estrutura básica do Ministério da Justiça.*

*Parágrafo único. Os ocupantes do cargo de Delegado de Polícia Federal, autoridades policiais no âmbito da polícia judiciária da União, são responsáveis pela direção das atividades do órgão e exercem função de natureza jurídica e policial, essencial e exclusiva de Estado.”*

É de se notar que a opção do Legislador, nesse caso, se deu de forma limitada, não reconhecendo o mesmo *status* aos demais cargos que exercem igualmente atividades exclusivas de Estado, no âmbito da mesma instituição: Agentes de Polícia Federal, Peritos Criminais Federais e Escrivães, todos eles, atualmente, cargos de nível superior, não foram por ela considerados como titulares do mesmo reconhecimento legal.

Em linha semelhante, mas não tão “explícita”, a Lei nº 13.464, de 2017, promoveu alteração ao art. 1º da Lei nº 11.457, de 2007, de forma a assegurar o *status* de atividade essencial e indelegável às atividades da administração tributária e aduaneira exercidas pelos servidores da Receita Federal, quaisquer que sejam:

*“ Art. 1º A Secretaria da Receita Federal passa a denominar-se Secretaria da Receita Federal do Brasil, órgão essencial ao funcionamento do Estado, de caráter permanente, estruturado de forma hierárquica e diretamente subordinado ao Ministro de Estado da Fazenda e que tem por finalidade a administração tributária e aduaneira da União.*

*Parágrafo único. São essenciais e indelegáveis as atividades da administração tributária e aduaneira da União exercidas pelos servidores dos quadros funcionais da Secretaria da Receita Federal do Brasil.” (NR)*

A redação dada ao “caput” segue, em linhas gerais, o já previsto no art. 37, XXII da Constituição, com a redação dada pela EC 42/2003, que define as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com “**atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas**”. Quanto ao parágrafo único, porém, ele busca extrair, do “caput”, por extensão, a noção de que o exercício das atividades do órgão exercidas pelos seus “quadros funcionais”, independentemente do cargo, assegura a todos eles, e notadamente os integrantes da Carreira Tributária e Aduaneira, que detém atribuições privativas, ou acessórias delas, nos termos da Lei nº 10.593, de 2002, a proteção estabelecida pelo art. 247 da CF.

Ratificando o entendimento supra mencionado quanto à impossibilidade de se considerar o caráter de “exclusividade” em função do órgão de exercício, em 15 de dezembro de 2006, o Presidente da República vetou o art. 23 da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro, resultante do Projeto de Lei nº 97, de 2006 (nº 5.845/05 na Câmara dos Deputados), que “Dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União”, o qual assim previa:

*“Art. 23. Os ocupantes dos cargos de provimento efetivo das Carreiras dos Quadros de Pessoal do Poder Judiciário executam atividades exclusivas de Estado.”*

O veto presidencial fundamentou-se no entendimento de que “O alcance da expressão ‘atividade exclusiva de Estado’ é controvertido na doutrina que se debruça sobre o tema.” E aponta:

*“Parte dela entende, de forma restritiva, que, afóra os membros de Poder, as atividades exclusivas de Estado seriam apenas relativas a regulamentação, fiscalização e fomento.<sup>50</sup>*

*Outros setores especializados, identificando atividade exclusiva de Estado com carreira típica de Estado, entendem que tais atividades são apenas as exercidas por diplomatas, fiscais, administradores civis, procuradores e policiais.*

*A despeito do dissenso travado acerca do referido conceito, bem como da confusão que muitas vezes se faz entre atividade típica e carreira típica de Estado, temos que, de fato, a Carta Constitucional conferiu à lei o mister de determinar quais as carreiras e as atividades que devem ostentar tal título. Tal redação do art. 247 da **Lex Legum**:*

*‘Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.’*

*Como se pode auferir da leitura, a liberdade do legislador, nesse aspecto, não é irrestrita. Isto porque a Constituição Federal, na parte final do dispositivo acima transcrito, vincula a classificação de atividade exclusiva de Estado às atribuições do cargo efetivo e não ao Poder ou órgão de exercício deste.*

*Depreende-se, portanto, que a Lei Maior, pretendendo revestir os ocupantes de determinados cargos de maiores garantias de estabilidade funcional, delimitou um âmbito de incidência dentro do qual poderá a norma infraconstitucional atuar, estabelecendo um critério orientador da definição de atividade exclusiva de Estado.*

*Essas garantias, assim, não podem ser concedidas pelo legislador a quaisquer cargos sem apreciação de critérios objetivos atinentes às atribuições destes, sob pena de ferir, inclusive, o princípio da isonomia entre os servidores públicos civis.*

*Isto é, se a atividade de apoio operacional exercida no âmbito do Poder Judiciário federal é considerada exclusiva de Estado, não há razão, pela dicção constitucional, para que aquela praticada no âmbito do Poder Executivo ou Legislativo não seja assim considerada, haja vista não haver, em essência, diferença de atribuições entre elas. Do contrário, estar-se-ia criando um privilégio injustificado.*

*Assim, temos que a definição do que seja atividade exclusiva de Estado deve manter relação estreita com a natureza do cargo contemplado e das funções empreendidas pelo seu ocupante, bem como pelo seu posicionamento estratégico dentro da administração pública, o que*

---

<sup>50</sup> Corroborando esse fato, afirma Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019:686) que o conceito abrange “além dos membros da Magistratura, Ministério Público, Tribunal de Contas, Advocacia Pública e Defensoria Pública (os quais exercem atribuições constitucionais), os servidores que atuam nas áreas de polícia civil ou militar, controle, fiscalização, diplomacia e regulação.”

*justificaria o tratamento diferenciado em relação aos demais cargos públicos e melhor se enquadraria no âmbito conceitual da Constituição.”<sup>51</sup>*

Em 2013, a Presidente da República vetou integralmente o Projeto de Lei nº 6127, de 2009, que pretendia assegurar aos servidores do IBGE o tratamento de “atividade exclusiva de Estado”. Além de ser resultante de iniciativa parlamentar, ferindo o art. 61, § 1º, II, “c” da Constituição, a proposição mereceu o veto por não se coadunar com o art. 247 que “deve ser interpretado restritivamente quanto às atividades exclusivas de Estado, limitando a atividade legislativa com base nas atribuições do cargo efetivo, não quanto ao órgão de exercício das atividades do servidor”.<sup>52</sup>

Segundo o consagrado magistério de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

*“A lei terá, certamente, que enfrentar a difícil tarefa de definir quais sejam as atividades exclusivas de Estado, podendo-se adiantar que abrangerão, certamente, pelo menos, as **carreiras institucionalizadas pela Constituição** (Magistratura, Ministério Público, **Advocacia Pública**, Defensoria Pública, Polícia), além de outras atividades inerentes ao próprio conceito de Estado, como diplomacia, polícia, controle, fiscalização. A Lei n. 9.801, de 14.6.99, que dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa, contém dois dispositivos que se referem à perda do cargo pelo servidor que exerce atividade exclusiva de Estado: o artigo 2º, § 1º, inciso IV, pelo qual o ato normativo a que se refere o artigo 169, § 4º, da Constituição, entre outros requisitos, deverá especificar “os critérios e as garantias especiais escolhidos para identificação dos servidores estáveis que, em decorrência das atribuições do cargo efetivo, desenvolvam atividades exclusivas de Estado”; e o artigo 3º determina que “a exoneração de servidor estável que desenvolva atividade exclusiva de Estado, assim definida em lei, observará as seguintes condições: I - somente será admitida quando a exoneração de servidores dos demais cargos do órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal tenha alcançado, pelo menos, trinta por cento do total desses cargos; II – cada ato reduzirá em no máximo trinta por cento o número de servidores que desenvolvam atividades exclusivas de Estado”. Como se vê, o dispositivo estabelece os requisitos, mas não define as atividades exclusivas de Estado. Para conciliar os dois dispositivos, tem-se que entender que, ao baixar o ato normativo, o Chefe de Poder indicará os critérios para identificação dos servidores que exercem atividade exclusiva de Estado, devendo, para esse fim, extrair do ordenamento jurídico vigente as normas legais que permitam a identificação desse tipo de atividade, já que não existe lei específica que contenha essa definição” (In Direito Administrativo. 33. ed. São Paulo: Editora Forense, p. 774) (grifo nosso)*

A definição a ser adotada para a aplicação do *conceito*, portanto, requer a adoção de critérios classificatórios, que levem em conta *atribuições específicas*, privativas ou não de cada carreira, evitando-se, portanto, a mera consideração de um órgão de exercício como critério para esse fim. Contudo, sendo as atribuições dos cargos, e suas atividades, decorrentes das competências estatais a serem exercidas por meio de órgãos aos quais prestam serviços, é necessário **também** considerar a própria natureza de órgãos que exercem *atividades típicas ou exclusivas de Estado*.

---

<sup>51</sup> Mensagem Presidencial nº 1.141, de 15 de dezembro de 2006.

<sup>52</sup> Mensagem Presidencial nº 65/2013-CN.

Nos termos originais da PEC 32/2020, a Lei Complementar prevista não definiria um rol de carreiras, atividades ou cargos a serem considerados *típicos de Estado*, mas definiria, apenas *critérios* a serem empregados para essa definição, nos 3 níveis da Federação.

A partir daí, cada ente estatal definiria, por meio de Lei ordinária, nos termos do art. 39-A proposto pela PEC 32/2020, a que cargos específicos se aplicam tais distinções.

Mas a ausência, no texto da PEC, sobre como esse tema seria abordado pelo Legislador, ainda que pela via de lei complementar, foi causa de enorme apreensão e insegurança.

A justificação que acompanha a PEC 32/2020<sup>53</sup> tampouco esclarece o critério para tal diferenciação, limitando-se a sugerir, por exclusão, que o conceito não alcança “atividades técnicas, administrativas ou especializadas e que envolvem maior contingente de pessoas”, e, de forma genérica, que abrange “servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte, o poder extroverso do Estado”.

A redução da insegurança jurídica quanto à extensão do conceito, portanto, é questão crítica, dado que, a depender dessa extensão, pode-se ter um rol bastante reduzido de carreiras e cargos.

Caso adotada a relação de cargos e carreiras aprovadas pela Câmara dos Deputados em 1999, na discussão do PLP 248, com as atualizações mínimas devidas, e considerado o que, segundo se pode extrair da Carta Magna, seria o *rol mínimo* de cargos e carreiras que exercem atividades indelegáveis ao setor privado, ter-se-ia a seguinte relação de cargos e carreiras *típicos* ou *exclusivos de Estado*, apenas no âmbito do Poder Executivo:

1. Carreiras de Polícia Federal/Perícia criminal/Polícia Rodoviária Federal/Polícia Penal
2. Carreiras do Serviço Exterior/Diplomacia
3. Carreiras da Administração Tributária/Aduana
4. Carreira da Fiscalização Trabalhista
5. Carreiras e Cargos da Fiscalização Agropecuária
6. Carreiras e cargos de Fiscalização Ambiental

---

<sup>53</sup> EM Nº 47/ME, de 2 de setembro de 2020.

7. Carreiras Jurídicas/Defensoria
8. Carreiras de Gestão Governamental/Políticas Públicas/Controle (EPPGG; APO; AFC; ACE)
9. Carreiras de Inteligência (Oficial de Inteligência e Agente de Inteligência) (ABIN)
10. Carreiras do Sistema prisional/penitenciário
11. Carreiras de Infraestrutura
12. Carreira de Políticas Sociais
13. Carreiras da Previdência Social
14. Carreiras de Perícia Médica
15. Carreiras de Especialistas em Regulação (área fim)
16. Carreiras de Fiscalização do Sistema Financeiro, Valores Mobiliários e Seguros Privados (CVM, SUSEP, BACEN)
17. Carreiras de Fiscalização da Previdência Complementar (PREVIC)
18. Carreiras de proteção ao patrimônio histórico (IPHAN, IBRAM)
19. Carreiras de Produção de Estatísticas Oficiais (IBGE)
20. Carreiras de Tecnologia Militar
21. Carreiras de avaliação/regulação da educação (INEP)
22. Carreiras de Financiamento e Execução de Programas Educacionais (FNDE)
23. Carreiras de regulação da Propriedade Industrial (INPI)
24. Carreiras de regulação da metrologia e normalização industrial (INMETRO)

Outras carreiras e cargos, com facilidade, poderiam ser incluídos. A relação é, apenas, exemplificativa da complexidade do tema, e, com base nela, ter-se-ia, em âmbito federal, **não mais do que 20% da atual força de trabalho**, o que já é, em face das mudanças no seu perfil, *o dobro* do que se verificava quando da aprovação da EC 19/98.

Todavia, nos entes subnacionais, o serviço público civil é composto, majoritariamente, por servidores das áreas de saúde e educação, os quais, adotada uma medida dessa ordem, expressamente orientada por critérios restritivos, não estariam protegidos contra a perda dos cargos, inclusive em razão de necessidades de ordem fiscal, como as já mencionadas

medidas de redução de despesas em caso de *déficit*, ou *necessidade de pagamento da dívida pública*, ou apenas de *redução da despesa para atendimento de limites fixados pela EC 109 ou pela Lei de Responsabilidade Fiscal*. Assim, no serviço público civil, mais de 90% da força de trabalho estaria vulnerável às trocas de governo, à conjuntura, ou a critérios vagos, ainda a serem definidos, para a sua permanência.

O critério a ser fixado, assim, já nasce contaminado pelo efeito que produzirá, em um contexto de elevada fragmentação do serviço público, e a partir de premissas que desconhecem a sua complexidade, diversidade e essencialidade para o cidadão e o Estado.

Esta constatação demonstra a impropriedade de se adotar critérios para a organização de carreiras que abordem a questão sob uma ótica simplista, ignorando as diversas especificidades a serem consideradas. É necessário, portanto, para que se possa estruturar cada carreira, identificar-se *as funções de Estado* a serem atendidas e, dentro delas, se há especificidades profissionais que exijam a instituição de carreiras igualmente específicas e individualizadas em sua estrutura e atribuições.

Tais carreiras poderiam ser organizadas tendo como ponto de partida os atuais cargos existentes, desde que observada a afinidade de atribuições entre ambos e a forma original de ingresso dos atuais servidores.

A definição a ser adotada para a aplicação do *conceito*, portanto, requer a adoção de critérios classificatórios, que levem em conta *atribuições específicas*, privativas ou não de cada carreira, evitando-se, portanto, a mera consideração de um órgão de exercício como critério para esse fim, ou mesmo uma visão de “Estado Mínimo”, que ignore as obrigações dos entes governamentais e sua continuidade, sob a perspectiva do Estado de Bem Estar Social.

### **3.4 Estrutura interna das Carreiras e Avaliação de Desempenho**

Ainda que o atual estágio de desenvolvimento do estudo da Administração Pública possa sugerir o contrário, e que sejam relevantes as pressões no sentido da “flexibilização” ou adoção de cargos genéricos e “carreiras por órgão”, com o fim de conferir maior liberdade aos gestores públicos, a estruturação de Carreiras não pode deixar de considerar as lições da Escola de Administração Científica e os ensinamentos de Taylor e Fayol, cujas premissas já se achavam presentes desde as primeiras iniciativas adotadas no século passado na organização do serviço público civil.

Por mais que tais lições estejam associadas aos primórdios da ciência administrativa, ainda hoje são válidas regras básicas esboçadas por esses estudiosos e pelos primeiros planos de cargos, como a necessidade de atender-se aos princípios da divisão do

trabalho, da especialização e da impessoalidade na estruturação de carreiras, especialmente no serviço público.

Cada carreira deverá ser dotada de uma estrutura interna específica, que reflita a sua posição hierárquica própria, a partir de critérios que permitam *classificá-la* em relação às demais. Esta estrutura há de combinar classes e padrões de maneira a refletir o *interstício* necessário para o desenvolvimento dos seus integrantes, do ingresso à aposentadoria, o qual deve ser associado a uma amplitude remuneratória que, a partir de uma remuneração inicial estabelecida com base em critérios de atratividade *vis a vis* o mercado de trabalho público e privado, permita *reter* os quadros mais experientes e qualificados, atendendo, ao mesmo tempo, os limites constitucionais e legais aplicáveis à remuneração no serviço público.

Tais aumentos devem ser suficientes para exercerem o seu papel motivador, o que demanda estruturas de classes e padrões que tenham a capacidade de gerar tais incentivos por período prolongado, mas que não produza a impressão de “paralisia” na Carreira.

Esse interstício, porém, deve observar parâmetros gerais. O número de classes em cada Carreira e, dentro delas, o número de níveis ou de padrões da tabela de vencimentos ou subsídios do cargo deve ser o suficiente para permitir a evolução em seu interior, sob pena de completo desestímulo do servidor. Assim, a tabela ou escala não deve ser tão curta que o servidor chegue ao último nível com menos de metade do tempo de contribuição exigido para aposentadoria nem tão longa que não consiga chegar ao final antes de passar à inatividade, considerando-se a idade média de ingresso na Carreira.

Tradicionalmente, a progressão entre padrões ou referências exige um tempo de exercício de 12 a 18 meses; a promoção, comumente, depende do cumprimento 4 ou 5 padrões numa mesma classe. Assim, uma carreira composta por 20 padrões, divididos em 4 classes, determinaria um *mínimo* de 20 anos para o seu percurso, podendo chegar a 30 anos ou mais. Em alguns casos, porém, pode ser necessário prever carreiras mais curtas, mas um mínimo de 11 a 12 anos deve ser buscado, como forma de evitar-se carreiras de curso excessivamente muito curto. Em outros, cujo perfil de ingresso seja o de pessoas com menor experiência profissional ou formação, pode-se considerar um curso mais longo, que, em seu ponto extremo, poderia levar 30 ou 35 anos para o seu cumprimento.

Atualmente, a maior parte das Carreiras do Poder Executivo já dispõe de tabelas que permitiriam um curso de carreira de 20 a 30 anos, sendo exceções carreiras das áreas jurídica, estruturadas em apenas 3 classes, Polícia Federal, com 4 classes, e Diplomacia, com 6 classes, além de cargos de nível auxiliar estruturados em classe única. Carreiras da área de Auditoria-Fiscal têm tabelas mais curtas (9 padrões), e carreiras de “Gestão Governamental” apresentam estrutura com 13 padrões.

A progressão e a promoção, pelo menos no plano teórico, não devem ser automáticas, exclusivamente por tempo de serviço, mas condicionadas a desempenho e qualificação, até porque devem estar vinculadas ao mérito, sob pena de terem como resultado o fenômeno da *grade creep*, caracterizado pela progressão acelerada na carreira, sem estar associada quer a maiores responsabilidades, que a maior complexidade do trabalho executado, concedida como forma de mero aumento remuneratório.<sup>54</sup>

Mas tampouco podem deixar de considerar o interstício em cada padrão e classe, sob pena de abrir espaço a medidas tão nefastas quanto as que se pretende afastar ao impedir a mera progressão ou promoção por antiguidade. Enquanto a promoção apenas por critérios de antiguidade desvirtua o sentido da carreira, permitem que, após a nomeação para cargo efetivo, o seu curso seja abreviado, sem uma sistemática consistente e regular de aferição do mérito, ignorar o fator antiguidade seria sujeitar o servidor a requisitos que poderiam ampliar a subjetividade nos mecanismos de promoção, facilitando-se o curso da carreira com base em apenas em “merecimento”.

Embora o presente estudo não pretenda avançar no sentido de propor uma “grade” de vencimentos ou subsídios a ser aplicada a cada grupo de carreiras, é importante considerar que o *plano de remuneração*, fixado de forma compatível com a Lei do Regime Jurídico Único e os princípios elencados nos art. 37 e 39 da Constituição, notadamente o § 1º desse artigo, deve refletir a *hierarquia* entre os diferentes cargos, a partir de seus requisitos de ingresso, qualificações e responsabilidades, mas, também, à proporcionalidade e razoabilidade.

Essa necessidade tem como corolário uma ampla revisão das espécies remuneratórias hoje praticadas na Administração Pública Federal, notadamente no Poder Executivo, em que uma miríade de “gratificações de desempenho de atividade” “gratificações de efetivo desempenho”, “gratificações de atividade”, “gratificações de exercício”, “gratificações específicas”, gratificações, retribuições ou adicionais de titulação ou qualificação e outras formas de retribuição convivem com carreiras remuneradas com base em subsídio em parcela única, em que são vedados o pagamento, até mesmo, de adicionais constitucionalmente previstos, como o adicional noturno, ou o pagamento por serviço extraordinário. Mas, mesmo

---

<sup>54</sup> Um episódio simbólico foi a promoção, por ato do Procurador-Geral Federal, em 18 de setembro de 2020 (Portaria nº 510, de 18 de setembro de 2020), de 606 Procuradores Federais ao final da Carreira. Os beneficiados pela promoção ingressaram em seus cargos entre 2007 e 2014, ou seja, servidores com menos de seis anos de efetivo exercício atingiram a última classe da Carreira, por força de um regulamento que previa promoções alternadas por antiguidade e merecimento, a cada 6 meses. Nos termos da regulamentação da Carreira em vigor, o interstício exigido em cada classe para a promoção seria de 3 anos. Como a Carreira é composta por apenas três classes, a promoção à última classe exigiria apenas 6 anos de exercício, propiciando um curso de carreira extremamente curto. Embora fundada em ato normativo emanado de autoridade competente (Portaria nº 173, de 21 de março de 2016, que “Disciplina a promoção na carreira de Procurador Federal”), em face da delegação legal contida na Lei nº 10.480, de 2002, que, no inciso V do § 2º do art. 11 atribui ao Procurador-Geral Federal “disciplinar e efetivar as promoções e remoções dos membros da Carreira de Procurador Federal”, a repercussão da medida acabou por provocar a sua suspensão em 24.09.2020. Ver PRAZERES, L. AGU suspende promoção de procuradores federais, após repercussão negativa. O Globo, 24.09.2020. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/agu-suspende-promocao-de-procuradores-federais-apos-repercussao-negativa-24658647>

nesses casos, existem parcelas remuneratórias criadas à revelia do sistema constitucional, como o caso dos honorários sucumbenciais<sup>55</sup> da Advocacia Geral da União e a “indenização de fronteira”, cuja finalidade é a de contornar a rigidez do regime de subsídios.

Não obstante as razões de conveniência e oportunidade que tenham levado a essa situação, rompendo com critérios elementares de isonomia de tratamento, racionalidade e transparência remuneratória, um processo de revisão da estrutura de cargos e carreiras deverá, necessariamente, revisitar essa complexa e fragmentada estrutura remuneratória.

Assim como devem ser, sempre, evitados excessos que permitam “supersalários”, também não é admissível que o plano de remuneração valide situações de discriminação e subvalorização do trabalho, ou que ignore situações de desequilíbrio entre cargos e carreiras de mesmo nível de complexidade e responsabilidade.

Essa tarefa, porém, demandará longo processo, visto que, desde 1992, quando se deu início na esfera federal às tentativas de aproximação remuneratória entre cargos de atribuições iguais ou assemelhadas no âmbito do Poder Executivo e entre esse Poder e os demais, pouco se obteve em termos de êxito. Ainda que as disparidades, em relação a algumas carreiras, tenham se reduzido substantivamente, em muitos outros casos persistem diferenças, tanto no Poder Executivo quanto em relação aos demais poderes, que acabam por se refletir nas médias remuneratórias, substancialmente maiores no Poder Legislativo e no Poder Judiciário, como demonstra a Tabela a seguir:

**Tabela 10- Médias de Idade e Remuneração por Poder – Servidores Efetivos - 2019**

<b>Poder</b>	<b>Idade média</b>	<b>Remuneração média R\$</b>
Executivo	47,13	8.996,83
Legislativo	47,56	22.961,08
Judiciário*	53,85	13.579,66
Min. Público**	43,95	14.133,72

Fonte: PLDO 2021 – Anexo IV. \* Inclusive Magistrados; \*\* Inclusive Procuradores.

A vedação constitucional de vinculações ou equiparações remuneratórias no serviço público é fator impositivo, e visa, com efeito, impedir que leis estabeleçam obrigações para os entes impeditivas de tratamento diferenciado, onde ele se imponha. A vinculação existente no caso da magistratura, em que o *escalonamento* entre as diferentes classes, a partir do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, se alastra para todos os entes da Federação, incluindo

---

<sup>55</sup> Em 19.06.2020, ao apreciar as ADIns 6.053, 6.165, 6.178, 6.181 e 6.197, o Supremo Tribunal Federal, contrariando o entendimento do Procurador-Geral da República, considerou constitucional a Lei nº 13.327/16, quanto à criação dos honorários sucumbenciais devidos aos integrantes das Carreiras de Advogado da União, Procurador Federal e Procurador da Fazenda Nacional. Para o Relator, Min. Alexandre de Moraes, o pagamento dessa vantagem, apesar de contrariar frontalmente o art. 135, § 4º da CF, que prevê que essas carreiras serão remuneradas mediante subsídio em parcela única, a vantagem não está expressamente vedada e, ademais, por se tratar de um “modelo de remuneração por performance”, estaria atendendo ao “caput” do art. 37, que prevê o princípio da eficiência na Administração Pública. Contudo, determinou que a parcela seja sujeita ao teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal.

Tribunais de Justiça e Tribunais de Contas, é um exemplo da inconveniência dessas vinculações<sup>56</sup>, tanto do ponto de vista da gestão, quanto do ponto de vista fiscal e orçamentário.

## 4 Política de recursos humanos e planos de carreira para o Poder Executivo

Em vista dos precedentes históricos e das circunstâncias até aqui abordadas, o desafio que se coloca, para o equacionamento do problema ora posto é encontrar mecanismos normativos e institucionais capazes de assegurar ao Estado instrumentos de gestão do seu pessoal adequados à sua complexidade, aos limites constitucionais, e ao mesmo tempo capazes de permitir que os recursos humanos se constituam em instrumentos estratégicos, táticos e operacionais para a formulação, implementação e avaliação de políticas, para a gestão competente dos recursos públicos, para o exercício da função de regulação, para o exercício do poder de polícia, para a prestação de serviços públicos, para o fomento, enfim, para a tarefa de *governar*.

Como destaca a OCDE (2019:32-33), em sucinta descrição das características do sistema de carreiras vigente,

*“Brazil’s federal career system presents particular challenges. The largest part of the workforce is grouped into around 300 “careers” (carreira). While some careers are similar to those of most countries (such as a diplomatic career), most careers appear to be equivalent to job categories. Often careers are attached to individual institutions with their own salary scales, although interministerial job categories have also been created, such as the specialist in public policy and government management career (OECD, 2010).*

*Careers often have their own pay-setting process and salary structure, their own unions and staff associations. As such, when one career secures improvements to its salary or working conditions, this often leads to competition from others. This has led to a very fragmented workforce rather than one that can be strategically and collectively managed.*

*Against this backdrop, vertical career progression is often reduced to automatic seniority-based pay increments and lateral mobility is limited. The lack of a general classification system means*

---

<sup>56</sup> O Supremo Tribunal Federal, em juízo liminar adotado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.854, acolheu, em 28.02.2007, nos termos do voto do Relator, Min. Cesar Peluzzo, a tese da inadmissibilidade da aplicação de tetos remuneratórios diferenciados aos magistrados em função de pertencerem ao poder judiciário estadual, caracterizando-se essa possibilidade como discriminação arbitrária que contraria o caráter nacional do Poder Judiciário, ofendendo, ademais, a garantia constitucional da igualdade ou isonomia. Deu, assim, interpretação conforme a Constituição ao art. 37, XI e § 12 da Constituição, supra mencionados, para limitar a sua aplicação aos servidores do Poder Judiciário, excluindo-se de seu âmbito de aplicação os membros da magistratura. Esse caráter nacional e unitário da magistratura, portanto, achase já reconhecido e declarado pelo STF, o que tem justificado a extensão, mesmo sem a necessidade de lei autorativa, de quaisquer reajustes concedidos aos magistrados federais a todos os magistrados estaduais. Em 2016, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal aprovou a Proposta de Emenda à Constituição nº 62/2015, que propõe a inclusão de novos §§ 13 e 14 no art 37 da CF, para vedar “a instituição, por qualquer ato normativo e sob qualquer denominação, de mecanismo legal ou regulamentar que resulte em vinculação ou equiparação automática de valores de subsídios” e a “a adoção, por qualquer ato normativo, de sistemas de atualização ou correção automáticas de valores de subsídios”, e, ainda, dando nova redação ao art. 93, V, de forma a tornar explícita a desvinculação das remunerações na magistratura.

*that it is not possible to determine equivalent positions across ministries. Perhaps more importantly, the 1988 Constitution does not allow a public servant to move from one career to another without passing a new competitive examination. Successful civil servants enter at the starting point of the salary scale for the new job category, regardless of their former position and seniority.*

*In this context, leaders will likely have to manage teams from multiple careers, each with their own employment framework and own goals and objectives. This can make the development of horizontal skills such as innovation skills, more challenging. It can also present challenges to the development of horizontal, multi-disciplinary teams that often create opportunities to innovate. Furthermore, once civil servants have accessed a career, there is very little strategic career development as promotions are based on seniority or appointment rather than performance or talent assessment. This has implications for both the development of skills and the motivation for their use.”*

Enfrentar este desafio exige não apenas o conhecimento da situação concreta, relativa aos quadros de pessoal, apresentada no Capítulo anterior, mas essencialmente o exercício de opções políticas, em diversos sentidos.

Num primeiro sentido, é essencial a opção de *investir-se* numa política de pessoal, ainda que setorial; num segundo, a opção de fortalecer-se, ou priorizar-se, determinadas áreas que detenham maior capacidade de resposta para viabilizar os fins imediatos da Administração, fortalecendo a *governabilidade*. Por último, mas não com menor relevância, há que se fazer - ou identificar - a opção relativa ao *papel* que o Estado deve desempenhar, no contexto da democracia, da globalização, da economia de mercado e dos desafios da sociedade da informação. Este papel já se acha, em linhas gerais, expresso no ordenamento constitucional, impondo-se, no entanto, explicitar o âmbito da intervenção e da atuação estatal, especialmente no caso das unidades federadas, dotadas de competências concorrentes e residuais.

A estruturação de carreiras, assim como o seu perfil e espaço de atuação, a par de premissas políticas e técnicas, relaciona-se profundamente, ainda que não se tenha dado o devido tratamento ao tema, à questão do *papel do Estado*. Associa-se visceralmente a que funções a cargo do Estado deverão servir os integrantes de cada Carreira, e como se articulam, entre si, as diversas carreiras para o fim de assegurar o êxito das políticas públicas, no que toca à sua formulação, implementação, avaliação e controle.

O surgimento e consolidação da tecnoburocracia estatal, e a conseqüente forma como se dará a hierarquização de seus níveis de competência, é uma decorrência quase inevitável do papel desempenhado pelo Estado moderno. O acréscimo de funções e a assunção de novas responsabilidades, por parte do Estado, passou a exigir um grau crescente de qualificação técnica e instrumentalização da burocracia, que se refletiu no seu processo de estruturação em carreiras diferenciadas e específicas, como esclarece BRESSER PEREIRA (1982:276-277):

*“O que caracteriza, fundamentalmente, o capitalismo tecnoburocrático é o fato de o Estado acrescentar às suas funções clássicas no plano político (organização da repressão e da ordem interna, defesa contra o inimigo externo, legitimação ideológica do sistema de dominação), novas funções no plano econômico: produção de serviços de consumo social, regulamentação econômica, e a própria produção de mercadorias. Além de Estado Repressivo e Legitimador, o*

*Estado é agora também Estado do Bem-Estar, Estado Regulador ou Planejador, e Estado Produtor. Neste processo de emergência do capitalismo tecnoburocrático, o Estado, além de produzir bens e serviços, passa a interferir nas decisões internas das empresas, especialmente quando regula bens e serviços, salários, juros, e taxa de câmbio, quando estabelece estímulos e subsídios, e monta um complexo sistema fiscal ligado a esse sistema de estímulo e subsídios. Na verdade, o Estado, substituindo-se parcialmente ao mercado na coordenação da economia, transforma-se em um complexo mecanismo de condicionamento da repartição da renda ao determinar os diversos preços da economia, ao subsidiar e ao taxar. Nesse sentido, planeja ou pretende planejar a taxa de lucro, estabelecendo uma hierarquia das taxas de lucro, de acordo com as prioridades de investimento estabelecidas.”*

A definição das funções a serem exercidas pelo Estado, diretamente, condiciona, portanto, o processo de constituição da burocracia. É a partir de um determinado “rol” de funções e papéis que se definirá a medida em que a burocracia será estruturada e consolidada, com base em que critérios se dará a especialização das tarefas a serem exercidas e quais os agentes que irão compô-la. O próprio êxito da gestão estatal depende, em grande parte, da eficácia e ajuste das medidas adotadas com esta finalidade, delimitando o grau de apropriação dos recursos públicos pela própria burocracia ou por agentes do setor privado.

Como alerta ABRUCIO (1993:35):

*“A profissionalização que queremos introduzir na Administração Pública brasileira tem que responder aos dois modelos anteriormente descritos, sendo sinônimo, ao mesmo tempo, de neutralidade e eficiência. Por isso, antes de se definir nos pormenores o modelo de profissionalização desejado, devemos definir o modelo de Estado desejado, que, de nosso ponto de vista tem que cumprir tarefas tanto de destruição da tradição patrimonialista - cuja melhor resposta, é o modelo weberiano de impessoalidade burocrática -, como também agilizar suas respostas às demandas de uma sociedade carente de políticas públicas eficazes - e aqui a modernização trazida pelo modelo gerencial é fundamental.”*

A estruturação da Administração Pública Federal segundo padrões mínimos de racionalidade, dentro da perspectiva de organizações burocráticas, irá se refletir, assim, naturalmente, na organização dos quadros de pessoal em que se inserem os servidores do Estado, sob a forma, dentre outras, *das carreiras* onde irão desenvolver suas trajetórias profissionais burocráticas. O surgimento e consolidação da tecnoburocracia estatal, e a consequente forma em que se dará a hierarquização de seus níveis de competência, é uma decorrência quase inevitável do papel desempenhado pelo Estado moderno.

Estamos, atualmente, diante, ainda, do que Manuel Castells já identificava, em seu clássico “A Sociedade em Rede” (1999: 330):

*“Todavia, embora a tecnologia em si não gere nem elimine empregos, ela, na verdade, transforma profundamente a natureza do trabalho e a organização da produção. A reestruturação de empresas e organizações, possibilitada pela tecnologia da informação e estimulada pela concorrência global, está introduzindo uma transformação fundamental: a individualização do trabalho no processo de trabalho. Estamos testemunhando o reverso da tendência histórica da assalariamento do trabalho e socialização da produção que foi a característica predominante da era industrial. A nova organização social e econômica baseada nas tecnologias da informação visa a administração descentralizadora, trabalho individualizante e mercados personalizados e com isso segmenta o trabalho e fragmenta as sociedades. As novas tecnologias da informação possibilitam, ao mesmo tempo, a descentralização das tarefas e sua coordenação em uma rede interativa de comunicação em tempo real, seja entre continentes, seja entre os andares de um mesmo edifício. O surgimento dos métodos de produção enxuta segue de mãos dadas com as práticas empresariais reinantes*

*de subcontratação, terceirização, estabelecimento de negócio no exterior, consultoria, redução do quadro funcional e produção sob encomenda.”*

Nesse novo contexto, se opera uma crescente e rápida transformação no mundo do trabalho, com a perspectiva de que, em poucos anos, dezenas de ocupações atualmente existentes deixarão de existir, enquanto diversas outras serão criadas.<sup>57</sup> Segundo John Pugliano, autor de “The Robots are Coming: a Human Survival Guide to Profiting in the Age of Automation”, gerentes intermediários tendem a desaparecer, substituídos por *algoritmos*, e até mesmo profissões altamente qualificadas, que até então não pareciam tão ameaçadas, como advogados e médicos, também correm o risco de ser afetados, com a redução de seu campo de atuação. Trabalhadores sociais, porém, serão mais requisitados, e profissões como arquitetos, contadores e outros serão fortemente impactados, pois as suas tarefas mais rotineira não mais demandarão esses profissionais.<sup>58</sup>

No Brasil, estimativas apontam que 56,5% dos empregos formais no país possuem ocupações vulneráveis à automação, considerando tecnologias consolidadas e possíveis de implementação dentro do marco regulatório em um prazo de cinco anos (KUBOTA; MACIENTE (2019) apud ADAMCZYK, MONASTERIO; FOCHEZATTO, 2020).<sup>59</sup> Segundo o estudo “Impacto da Automação no Futuro do Emprego do Setor Público: uma aplicação ao Executivo Federal brasileiro”, ADAMCZYK, MONASTERIO; FOCHEZATTO apontam que 104.670 cargos, o equivalente a 20% do total de servidores considerados, especialmente em atividades de menor nível de escolaridade e remuneração, encontram-se em ocupações consideradas de alta propensão à automação. Ocupações localizados principalmente nas áreas de saúde e educação (78 de 272 ocupações, totalizando 18.8% dos servidores.<sup>60</sup>), estariam mais propensos à substituição por tecnologias de automação, enquanto, no outro extremo, profissionais de alta escolaridade e elevada remuneração, estariam menos propensos.

---

<sup>57</sup> Estudo da *The Foundation for Young Australians*, publicado em 2017, apontava o fato de que 70% dos jovens estão entrando no mercado de trabalho em empregos que serão fortemente afetados pela automação, ou serão extintos; e 60% deles estão sendo treinados para trabalhos que serão *alterados* pela automação. Atividades técnicas ou meramente administrativas estarão os mais afetados. Nos últimos 25 anos, um em dez trabalhadores de baixa qualificação perderam seus empregos e não encontraram outros, ao passo que apenas trabalhos altamente qualificados e trabalhos em serviços pessoais experimentaram crescimento nesse período. As novas tecnologias e modos de trabalho estão conferindo flexibilidades sem precedentes no modo e local de trabalho. Ver <http://www.fya.org.au/wp-content/uploads/2015/08/fya-future-of-work-report-final-lr.pdf>.

<sup>58</sup> As profissões ameaçadas pelos avanços tecnológicos. <https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2018/12/20/as-profissoes-ameacadas-pelos-avancos-tecnologicos.htm>

<sup>59</sup> Convergem com essa informação os dados da pesquisa do Laboratório do Futuro da UFRJ “O Futuro do Emprego no Brasil: Estimando o Impacto da Automação” (LIMA et al., 2019).

<sup>60</sup> O estudo indica que entre as ocupações ou cargos com alta propensão à automação estão: assistente administrativo (33.418), auxiliar de escritório (6.189), auxiliar de biblioteca (1.112), trabalhador agropecuário em geral (906), motorista de furgão ou veículo similar (701) e outras 73 ocupações que contém 4.970 servidores. Entre os cargos menos propensos apontam os pesquisadores de áreas diversas, perito criminal, gerência de serviços de saúde, profissionais do conhecimento relacionados às ciências sociais e da saúde, profissionais de engenharia, gestão e comunicação. A avaliação da propensão à automação, por cargos, agrupados pelos Autores em 389 “ocupações”, pode ser vista em [https://willba.shinyapps.io/view\\_auto/](https://willba.shinyapps.io/view_auto/)

Para contornar essa tendência, e evitar a rápida obsolescência do serviço público, o recrutamento não poderá ser feito para cargos restritos, mas para cargos de atribuições mais amplas, em todos os níveis. O servidor deverá ser dotado de certas características e habilidades: ter uma boa e ampla base educacional, que lhe permita absorver uma formação ou treinamento suplementar; ter habilidade para pensar, analisar, conceitualizar e se comunicar; ter habilidade verbal, ou potencial, e preferencialmente dominar mais de um idioma; ter conhecimentos de tecnologia da informação e uso de seus recursos, e compreensão das implicações da “era da informação”; forte habilidade em relações humanas, especialmente para liderança e trabalho em equipe; compreensão da história e natureza das funções de governo; devoção ao serviço e sentimento de nacionalidade; e capacidade de questionar o *status quo* e promover mudanças.

Para isso, devem ser elaboradas diretrizes e regras procedimentais, definidos **perfis profissionais**, estabelecidos **critérios para classificação dos cargos e hierarquização de classes e carreiras**, conforme suas atribuições e qualificações, estabelecida uma **política remuneratória**, **quantificados** os cargos necessários, formuladas regras para a sua **mobilidade** entre os órgãos e sistemas em que irão exercer suas atribuições e fixado um **cronograma** para a implementação dessas carreiras. Estas medidas constituir-se-ão, se adotadas de maneira articulada e consistente, num arcabouço institucional e legal indispensável para a modernização e profissionalização da administração pública.

Estas medidas constituir-se-ão, se adotadas de maneira articulada e consistente, num arcabouço institucional e legal indispensável para a modernização e profissionalização da administração pública. Sem isso, o processo de relegitimação do Estado e quaisquer iniciativas de modernização ou de valorização da missão das instituições resultarão inconsequentes.

Vale ressaltar a opinião de CASTELLS (1998:13), segundo o qual, ainda que se invista em modernização tecnológica, com vistas a uma administração nova, mais ágil, flexível, descentralizada e participativa, nada disso passará de meras declarações de intenção se não houver uma transformação dos agentes da administração - os servidores - através de sua profissionalização "fazendo-os competentes e, conseqüentemente, melhor pagos".

#### ***4.1 Limites e condicionantes para a organização de Carreiras da Administração Pública Federal***

A organização de planos de carreira na Administração Pública não depende, de maneira exclusiva, da vontade política ou da discricionariedade do administrador.

Diversos limites e condicionantes, já abordados ao longo desse Estudo, se impõem nesse processo, e o conhecimento dessas limitações e condições é essencial para que a administração de pessoal possa alcançar objetivos consistentes e duradouros.

As principais limitações são de caráter constitucional-legal, decorrentes do sistema jurídico-administrativo, muitas vezes de difícil ou impossível adaptação para viabilizar determinadas políticas administrativas. Associado a essas limitações, encontra-se o próprio perfil do funcionalismo público, a forma como se deu a constituição dos quadros de pessoal e a situação atual desses quadros.

Mesmo que propostas de emenda à Constituição venham a ser novamente aprovadas, algumas dessas limitações não poderão ser afastadas, sob pena de tornar o quadro, já complexo, ainda mais vulnerável ao casuísmo e desorganização.

Do ponto de vista constitucional-legal, a organização de carreiras e planos de cargos é talvez uma das questões mais complexas a serem abordadas no âmbito da administração de pessoal. Tais limitações, na verdade, estão presentes mesmo fora da administração pública.

O princípio da organização dos quadros de pessoal em carreiras não é de aplicação restrita ao serviço público. Também nas organizações privadas está presente, e por esse motivo estabelece o art. 461 da Consolidação das Leis do Trabalho, com a redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017, que, “sendo idêntica a função, a todo trabalho de igual valor, prestado ao mesmo empregador, no mesmo estabelecimento empresarial, corresponderá igual salário, sem distinção de sexo, etnia, nacionalidade ou idade.” Nos termos da CLT em vigor, trabalho de igual valor é o que “for feito com igual produtividade e com a mesma perfeição técnica, entre pessoas cuja diferença de tempo de serviço para o mesmo empregador não seja superior a quatro anos e a diferença de tempo na função não seja superior a dois anos.” E a CLT dispensa a aplicação dessa equiparação forçada, quando o empregador tiver pessoal **organizado em quadro de carreira** ou adotar, por meio de norma interna da empresa ou de negociação coletiva, **plano de cargos e salários**.

Ou seja: havendo quadro de carreira, a discriminação é possível para que possa refletir o acréscimo remuneratório inerente à *evolução na carreira*. A previsão visa a impedir a discriminação salarial, garantindo ao empregado sua ascensão a cargos mais elevados do quadro de carreira pertinentes à sua categoria profissional, através de fatores objetivamente estatuídos: antiguidade e merecimento, alternativamente (XAVIER, 1980:29), regra que guarda similaridade perfeita com o princípio da isonomia.

A Portaria nº 08, de 30 de janeiro de 1987, do Ministério do Trabalho<sup>61</sup>, estabelecia, dentre os requisitos e critérios necessários à aprovação de Quadros de Pessoal Organizado em Carreira das empresas do setor privado, os seguintes:

---

<sup>61</sup> BRASIL. Portaria nº 08 do Ministério do Trabalho, de 30 de janeiro de 1987. Diário Oficial da União, Brasília, 02 fev. 1987, Seção I.

- a) admissão nos cargos em níveis iniciais;
  - b) discriminação do conteúdo ocupacional de cada cargo;
  - c) igualdade pecuniária entre promoções por merecimento e antiguidade;
  - d) subordinação das promoções verticais à existência de vaga, eliminada a preterição;
  - e) acesso às progressões horizontais, dentro de cada cargo;
  - f) promoções verticais alternadamente por merecimento e antiguidade, subordinada à existência de vaga, eliminada a preterição;
  - g) progressões horizontais, dentro de cada cargo, dependentes da melhor produtividade, desempenho e perfeição técnica, com interstício não superior a dois anos, alternadamente, por merecimento e antiguidade;
  - h) critérios para avaliação e de desempate;
  - i) distinção entre reclassificação e promoção.
- g) especificação da denominação das carreiras com as subdivisões que comportar a complexidade dos serviços.

A norma foi revogada pela Portaria SRT nº 2, de 25 de maio de 2006, que passou a prever, apenas, como requisitos: a) a discriminação ocupacional de cada cargo, com denominação de carreiras e suas subdivisões; b) os critérios de promoção alternadamente por merecimento e antiguidade; e c) os critérios de avaliação e desempate. Além disso, devem ser obedecidas as exigências previstas em legislação específica de cada profissão, e vedada qualquer forma de discriminação por motivo de sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar, deficiência, reabilitação profissional, idade, entre outros.

Qualquer que seja o ambiente, portanto, há limites que devem ser obedecidos, sob pena da própria invalidação do sistema de carreira. No âmbito da Administração Pública, esses limites têm obrigatoriedade ainda maior, dada a extração constitucional dos princípios da *impressoalidade* e *legalidade*. Necessário, assim, analisar-se as limitações impostas à organização de carreiras na administração pública, considerando-se as diversas variáveis envolvidas e as possíveis maneiras de superá-las.

Uma das principais e mais severas limitações a serem consideradas diz respeito às exigências impostas pela Constituição Federal no sentido de se promover, de maneira decidida e definitiva, a institucionalização do sistema do mérito, a moralização e a profissionalização do serviço público brasileiro.

A principal condicionante é a previsão de que o concurso público é a única e exclusiva forma de ingresso em cargo público, inserida no art. 37, II da Constituição Federal, o que veda, absolutamente, as antigas formas de provimento derivado - em especial a **ascensão funcional** - de uso corriqueiro em nossos planos de carreira.

Finalmente, associado a esse aspecto encontra-se a vedação constitucional de que seja imposto limite de idade, de forma genérica, aos candidatos ao serviço público. Segundo BANDEIRA DE MELLO (1994:134), o texto constitucional veda que o fator idade possa ser tomado, por si só, como causa de discriminação. Somente é admitido quando justificável em função das atribuições do cargo a ser provido - esforço físico, requerendo vigor que não se verifica em idade elevada. É este, igualmente, o entendimento do Supremo Tribunal Federal, vedando a fixação de limite de idade para ingresso em cargo público ou emprego, sem atentar para tais requisitos:

**Súmula 683**

*O limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição, quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido.*

**Tese de Repercussão Geral**

*“O estabelecimento de limite de idade para inscrição em concurso público apenas é legítimo quando justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido.”*

*[Tese definida no ARE 678.112 RG, rel. min. Luiz Fux, P, j. 25-4-2013, DJE 93 de 17-5-2016, Tema 646.].*

Este entendimento veda, assim, que se constitua carreira destinada, como no sistema britânico, ao ingresso apenas de jovens recém-formados. O sistema brasileiro, assim, há de se assemelhar ao sistema estadunidense, do tipo aberto, permitindo o ingresso de qualquer candidato interessado ao serviço público, independentemente do limite de idade, desde que comprove, mediante concurso público específico, qualificação e méritos relativos superiores aos dos demais candidatos. De outra forma, constituir-se um sistema de carreira que parta do pressuposto de que somente candidatos jovens possam ter acesso ou motivação para o ingresso nos cargos públicos estará contrariando a intenção expressa no texto constitucional, que é a de permitir, paralelamente à implantação de um sistema de carreira, a democratização do serviço público e a valorização do mérito de cada cidadão, vedadas quaisquer discriminações, especialmente a decorrente da fixação de limite de idade.

Inobstante, esta vedação tem efeitos diretos sobre o perfil e as aspirações dos integrantes das carreiras, uma vez que, inexistindo limite de idade para ingresso nas mesmas, tende a haver uma elevação da idade média dos seus integrantes, e em especial nas suas classes iniciais.

Segundo dados do Boletim Estatístico de Pessoal<sup>62</sup>, a média de idade no total de concursos públicos realizados entre 1995 e 2016, para todos os 349.144 cargos providos, foi de 33 anos; alguns cargos, porém, como o de Perito Médico, tiveram média etária de 44 anos.

Considerada à idade média de ingresso, que é ainda maior em alguns cargos e anos específicos, e mesmo considerando perfis de ingresso onde a qualificação acadêmica e experiência profissional prévia sejam relevantes, isso implica em que somente às vésperas de passar para a inatividade o servidor estará ascendendo à última classe da carreira.

Problemas dessa natureza tendem a ser cada vez mais frequentes, à medida que regulamentos de carreira sejam implementados de forma geral, o que exige o redimensionamento permanente dos fluxos de carreira de modo a contemplar aspirações, talentos e possibilidades e necessidades da Administração, ajustando-se a sua estrutura de acordo também com a idade média dos seus integrantes.

Ainda que se admita como irreversível a tendência a que determinadas atividades sejam ou possam vir a ser terceirizadas ou contratadas externamente, ou mesmo redirecionadas para serem exercidas por *empresas públicas*<sup>63</sup>, o *núcleo central* das atribuições e competências do Estado reclama carreiras específicas, compatíveis com a natureza das funções exclusivas de Estado sob sua responsabilidade. Essas carreiras poderão ser estruturadas a partir da aglutinação de alguns cargos ou mediante a transformação de categorias do quadro de pessoal já existente, observados certos limites constitucionais, tendo como pressuposto o sistema do mérito.

Tais carreiras serão estruturadas, evidentemente, a partir dos núcleos ou conjuntos de atribuições que possam ou devam ser unificados ou mantidos independentes, em virtude de suas características de especialização.

---

<sup>62</sup> MPDG/SRH. Boletim Estatístico de Pessoal nº 249 – Jan. 2017. O Painel Estatístico de Pessoal não contém essa informação para anos mais recentes.

<sup>63</sup> Veja-se, por exemplo, o caso da criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, criada nos termos da Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011, para “administrar unidades hospitalares, bem como prestar serviços de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, no âmbito do SUS” e “prestar às instituições federais de ensino superior e a outras instituições congêneres serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública” e “prestar serviços de apoio ao processo de gestão dos hospitais universitários e federais e a outras instituições congêneres”, entre outras finalidades. Em junho de 2020, a empresa já contava com um quadro de 35.714 empregados, alocados, por meio de contratos de serviços, em unidades hospitalares de universidades federais, em especial, suprimindo necessidades que, antes de sua criação, deveriam ser atendidas por servidores concursados, estatutários, mas que vinham sendo objeto de terceirização irregular. Empresas como a Empresa de Pesquisa Energética – EPC, a Empresa de Planejamento e Logística – EPL e a própria Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. foram criadas com propósito semelhante, ou seja, permitir, mediante contrato, a prestação de serviços ao Poder Executivo que, em situação normal, deveriam ser supridos pelo quadro de pessoal estatutário.

Cargos de atribuições generalistas, onde for possível adotar tal solução, devem ser constituídos mediante a agregação de conteúdos atributivos não diretamente vinculados às funções específicas da instituição, mas que detenham, com ela, relação de complementaridade que possa justificar a sua classificação em separado e ao mesmo tempo a atribuição da qualificação de *tipicidade derivada*. Para que seja viável a unificação, há que se considerar que a *função* primordial a ser executada pelos ocupantes desses cargos não será a de um economista, de um contador ou de um estatístico, mas a de ser um *agente técnico capaz de oferecer suporte qualificado às ações finalísticas*, e delas participar em diferentes situações.

Trata-se, sem dúvida, da adoção de uma classificação por categorias, mas de aplicação restrita, e que terá como resultado imediato uma redução imediata do número de cargos existente na Administração Pública, já que alguns cargos, cujas atribuições possam ser unificadas, serão agregados. Esses cargos, no entanto, não serão integrados em um plano de classificação de cargos, mas em carreiras específicas, com lotação exclusiva em órgãos específicos. Em consequência dessa individualização, será necessário atribuir a essas carreiras estrutura remuneratória específica. Também será necessário, a partir das atividades típicas passíveis de serem desenvolvidas pelos seus ocupantes, definir um programa de formação que, ministrado anteriormente ao início do exercício das funções, habilite o servidor a compreender as peculiaridades dos órgãos e entidades da Administração Pública e a desenvolver métodos e técnicas adequados a estas características.

Considerando-se, no entanto, a multiplicidade de cargos existentes no quadro de pessoal do Poder Executivo, há que se buscar alguns traços identificadores das peculiaridades das atribuições desenvolvidas pelas diversas categorias e cargos, para identificar quais deles poderão ser objeto da intervenção proposta, e em que condições. É uma tarefa complexa, que terá que ser desenvolvida a posteriori, em cada órgão e entidade, e que demandará período de tempo prolongado. Para que se chegue a bom termo, será necessário identificar e classificar os cargos, por nível, a partir dos seguintes critérios:

1. cargos que podem ser agrupados com outros de atribuições conexas ou correlatas, em virtude da inexistência ou desnecessidade de especialização;
2. cargos que devem ser mantidos individualizados, sob a forma de carreiras específicas, em virtude do princípio da especialização;
3. cargos que devem ser mantidos em seu status atual, sem inclusão na nova sistemática, em face de sua identidade atributiva ou situação específica no quadro geral do Poder Executivo.

No primeiro grupo de cargos, podemos considerar aqueles que, embora comuns aos quadros de diversos órgãos e entidades da Administração Federal, por pertencerem a planos de cargos assemelhados ou mesmo compartilhados - como o Plano de Classificação de Cargos da Lei n.º 5.645/70 e o atual Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - podem ser caracterizados como comuns ou de inserção geral. Mesmo cargos atualmente integrados a Planos Especiais de

Cargos, originados do PCC ou do PGPE, por mero desmembramento, podem ser objeto dessa racionalização, rompendo-se a lógica de “planos de cargos por área” que foi adotada a partir de 2006, em especial, com o fim de permitir diferenciações remuneratórias decorrentes de negociações setoriais. O redesenho da estrutura ministerial, ocorrido a partir de 2019, evidenciou que a criação desses “planos de cargos” acaba sendo um empecilho a mais para a adequada gestão de cargos, como ocorre na atual estrutura do Ministério da Economia, herdeiro do PECFAZ, da “Carreira da Seguridade Social e Trabalho”, além de servidores da Carreira do Seguro Social e outras situações.

Quanto ao segundo grupo, trata-se daqueles cargos que, em face de suas especificidades, não seriam integrados a uma carreira geral. Esses cargos, ou porque podem dar origem a carreiras específicas, em virtude do princípio da especialização, ou porque já estão integrados a outras carreiras ou categorias de caráter geral, seriam mantidos em sua situação atual, do ponto de vista classificatório, mas adotando-se, no que couber, as diretrizes relativas a ingresso e desenvolvimento na Carreira. É o caso, por exemplo, dos servidores cujos cargos envolvam atividades de Tecnologia da Informação, que, em 2016, foi objeto da frustrada tentativa de criação de uma Carreira de Analista de Tecnologia da Informação, como relatado na Nota à p. **Error! Bookmark not defined..**

Finalmente, o terceiro grupo diz respeito aos cargos que devem ser mantidos em seu status atual, sem inclusão na nova sistemática, em face de sua identidade atributiva ou situação específica no quadro geral do Poder Executivo. Tais cargos são, mais precisamente, aqueles identificados com as atividades-meio que, em virtude da Lei n.º 9.632 e diversos outros normativos.<sup>64</sup> passaram à condição de quadros em extinção, no Poder Executivo, já extintos ou a serem extintos à medida que vagarem. Embora a referida Lei não tenha promovido a extinção da totalidade destes cargos, a sua natureza atributiva não recomenda a estruturação de carreiras específicas; finalmente, são cargos que, pela natureza de suas atribuições, não são imediatamente passíveis de tipificação derivada, e cujas atividades já tem sido amplamente terceirizadas, dificultando, sem uma opção política clara nesse sentido, a estruturação de carreiras em que possam ser integrados os atuais ocupantes e retomado o processo de provimento de seus cargos vagos. São eles: Agente de Serviços de Engenharia; Vigilante; Agente de Portaria; Artífice de Artes Gráficas; Artífice; Auxiliar de Serviços Gerais; Aux. Operacional de Agropecuária; Auxiliar Operacional de Serviços Diversos; Motorista/Motorista Oficial e assemelhados.

O instrumento normativo destinado à implantação de cada carreira haverá, assim, de ajustar-se tanto às diretrizes estabelecidas legalmente, quando aos critérios supra

---

<sup>64</sup> Quando de sua aprovação, a Lei 9.632/98 colocou em extinção 72.930 cargos ocupados. Ver, ainda, por exemplo: Lei nº 12.935, de 2013, Decreto nº 9.754, de 2019; Decreto nº 9.262, de 2018; Decreto nº 6.697, de 2008; Decreto nº 7.937, de 2013. Decreto nº 5.927, de 2006;

mencionados, para que se possa ultrapassar a fase de *incrementalismo* que vem marcando as discussões sobre carreiras em nosso país. Embora a implantação e estruturação de carreiras sejam vistas rotineiramente como “tábua de salvação” para servidores de determinados setores, em vista da possibilidade de que possam vir a ser beneficiados com melhorias remuneratórias, é necessário não perder de vista que o objetivo mediato dessas medidas há de ser a formação de carreiras sólidas, que permitam um processo contínuo de recrutamento, seleção, formação e retenção de pessoal qualificado.

A vedação constitucional de *provimentos derivados* impede, por exemplo, que servidores admitidos sem o requisito de ingresso por concurso público possam ser transpostos para carreiras específicas, ainda que de atribuições similares ou idênticas, em vista da exigência de *concurso público* para ingresso em cargos públicos. Da mesma forma, não se pode meramente *transportar* de uma carreira qualquer o servidor já existente para outra, com base na satisfação de requisitos de formação ou na mera semelhança ou continência de conteúdos atributivos. Esses limites constitucionais são marcos referenciais indispensáveis e inafastáveis na organização de carreiras, e constituem-se mesmo em importantes mecanismos para se assegurar um patamar mínimo de legitimidade e transparência nos processos de constituição das mesmas.

Em 2012, no julgamento do AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.414, em que se discutia a constitucionalidade da “Carreira de Apoio Administrativo às Atividades Fazendárias”, mediante a transposição dos os servidores da Carreira Administração Pública do Distrito Federal que estivessem exercendo suas funções junto à Secretaria de Fazenda e Planejamento, ou seja, a criação de uma nova carreira com a eleição de servidores públicos pertencentes a carreira diversa para integrá-la, a Corte adotou a seguinte decisão, fortalecendo a tese das limitações ao provimento derivado:

**EMENTA:** AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CARREIRA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE DE PROVIMENTO DE CARGO PÚBLICO POR TRANSPOSIÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

Naquela ocasião, consignava a Relatora, Min. Carmen Lucia:

*“Ao reestruturar as carreiras da Administração Pública, o legislador distrital não observou a similitude das atribuições conferidas aos cargos recém-criados com aquelas desempenhadas pelos servidores ocupantes dos cargos extintos. Tampouco manteve o padrão remuneratório dos cargos. Como afirmado na decisão agravada, este Supremo Tribunal assentou a possibilidade de aproveitamento de servidor público em carreira diversa, sem que haja a realização de concurso público, desde que haja similitude de atribuições, remuneração e grau de escolaridade, o que não ocorreu na espécie vertente.”*

Em julgado de 2016, tem-se o seguinte:

AG .REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 770.034

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

**EMENTA : AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. TRANSFORMAÇÃO DE CARGO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA VINCULANTE 43. PRECEDENTES. MULTA DO ARTIGO 557, § 2º, DO CPC/1973. APLICABILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.”**

No caso em tela, servidores da ANVISA buscavam o enquadramento em cargos de carreira, a pretexto da realização das mesmas atividades das carreiras instituídas pela Lei nº 10.871, de 2004. Todavia, o Relator, Min. Luiz Fux, assim entendeu:

*“(…) o acórdão recorrido está em sintonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a transposição, transformação ou ascensão funcional, de servidores públicos de uma categoria para outra, posto consubstanciar modalidades de provimento derivado, sem prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, não se coadunam com a nova ordem constitucional. Essa orientação está consolidada na Súmula Vinculante 43, verbis: “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.*

Ainda em 2020, coerente com a linha jurisprudencial adotada, a Corte reiterou, no julgamento da ADI 3.199, o entendimento limitador da “fusão” de cargos distintos numa só carreira:

ADI 3199 - 20.04.2020

Órgão julgador: Tribunal Pleno - Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO

**Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNIFICAÇÃO DE CARREIRAS. PROVIMENTO DERIVADO. SÚMULA VINCULANTE Nº 43. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Lei Complementar nº 98/2001, do Estado de Mato Grosso, unificou as carreiras de “Agente Arrecadador de Tributos Estaduais” e de “Agente de Fiscalização e Arrecadação de Tributos Estaduais” em carreira única denominada “Agente de Tributos Estaduais”, reunindo cargos com atribuições e requisitos de ingresso distintos em uma mesma carreira. 2. Hipótese de provimento derivado que viola a regra do concurso público para acesso a cargo efetivo (art. 37, II, CF/88 e Súmula Vinculante nº 43). 3. O art. 10 da referida lei, que atribui aos Agentes de Tributos Estaduais competências para constituição do crédito tributário viola o disposto nos arts. 37, II e XXII, da CF/88. 4. A lei em exame vigorou por mais de 18 (dezoito) anos, com presunção formal de constitucionalidade. Nesse contexto, atribuição de efeitos retroativos à declaração de inconstitucionalidade promoveria ônus excessivo e indesejável aos servidores admitidos com fundamento nas normas impugnadas. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente, com modulação de efeitos temporais a partir da publicação do acórdão. 6. Tese de julgamento: “A equiparação de carreira de nível médio a outra de nível superior constitui ascensão funcional, vedada pelo art. 37, II, da CF/88”.**

E, a seguir, voltou ainda ao tema, ao apreciar hipótese de unificação de carreiras diferenciadas no Poder Legislativo de Santa Catarina:

RE 642895 – 15/05/2020

Órgão julgador: Tribunal Pleno - Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO - Redator(a) do acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES

**Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REESTRUTURAÇÃO DE QUADRO FUNCIONAL AGLUTINAÇÃO, EM UMA ÚNICA CARREIRA, DE CARGOS DE CARREIRAS DIFERENCIADAS. INCONSTITUCIONALIDADE, POR DISPENSAR O CONCURSO PÚBLICO. 1. Tema 667 da repercussão geral: Legitimidade da reestruturação de quadro funcional por meio de aglutinação, em uma única carreira, de cargos anteriormente providos em carreiras diferenciadas, sem a observância do concurso público. 2. O Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade do artigo 24 da Resolução 002/2006, bem como do artigo 1º da Resolução**

004/2006, ambas da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina – ALESC, sob o fundamento de que as normas impugnadas permitem o acesso a cargo diverso daquele para o qual o servidor prestou concurso público. 3. O artigo 24 da Resolução 002/2006 prevê a possibilidade de progressão funcional do cargo de Consultor Legislativo para o cargo de Procurador, dentro da carreira de Assessoria Institucional. 4. O cargo de Procurador, em qualquer de suas modalidades, tem atribuições e responsabilidades inegavelmente maiores que as atribuídas aos cargos de Consultor Legislativo I e II. 5. Assim, é evidente que não se trata apenas de progressão funcional dentro da mesma carreira, mas sim de acesso a cargo distinto por via transversa, o que é vedado pela Constituição Federal, ante a obrigatoriedade de realização de concurso público. 6. Dentro do arquétipo legal, constitucional e jurisprudencial que rege o acesso aos cargos públicos, vigora a regra da observância obrigatória do concurso público, não apenas na primeira investidura em cargos públicos, mas também o acesso a outros cargos no serviço público. 7. É vedado à Administração, a pretexto de reestruturar as carreiras, usurpar a obrigatoriedade de realização de concurso público. 8. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Tese de repercussão geral: **"É inconstitucional, por dispensar o concurso público, a reestruturação de quadro funcional por meio de aglutinação, em uma única carreira, de cargos diversos, quando a nova carreira tiver atribuições e responsabilidades diferentes dos cargos originais"**.

A democratização do acesso aos cargos públicos, preconizada pelo legislador constituinte ao adotar a regra de que somente se ingresse em cargo público por concurso público veio, assim, consolidar expressiva limitação à organização de carreiras no serviço público.

Consistindo a decisão dos constituintes em assegurar a organização de planos de carreira para os servidores, outra não poderia ser a interpretação do texto constitucional senão aquela adotada pelo STF, segundo a qual a organização de carreiras, para obedecer ao limite de concurso público para qualquer investidura em cargo público, não pode ser compatível com a figura dos provimentos derivados, que seriam inerentes a qualquer sistema que adotasse o conceito de carreira interna, fechada ou semifechada em sentido amplo. Qualquer alternativa a ser proposta, assim, haverá de se adequar à limitação vigente, sob pena de constituir-se um sistema de carreiras não apenas inconsistente do ponto de vista técnico, mas também do ponto de vista constitucional.

Se tal procedimento era tolerado, por se entender que, no regime constitucional então vigente, a exigência do concurso público só se referia à **primeira investidura** em cargo público, a nova ordem constitucional, inaugurada em 5 de outubro de 1988 não deixou dúvida de que, a partir dela, a investidura em **qualquer** cargo público só se dá mediante concurso público específico ou promoção, na carreira, excetuados, obviamente, os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Em algumas situações, o STF admitiu a hipótese de consolidação, aglutinação, fusão e agrupamento de cargos, desde que haja afinidade de atribuições das carreiras ou cargos consolidados, em vista da “necessidade de dar espaço a soluções de racionalização administrativa” (ADIn 2.335). Em outro caso (fusão de cargos de Assistente Jurídico e Advogado da União, na Advocacia-Geral da União, ADIN 2.713-1), o STF entendeu ser possível a aglutinação desde que haja “identidade substancial” entre os cargos, tais como compatibilidade funcional e remuneratória e equivalência de requisitos exigidos em concurso. No julgamento da ADIN nº 1.591 (fusão de cargos de Auditor de Finanças Públicas e Fiscal de

Tributos Estaduais, no Rio Grande do Sul), o STF entendeu que a reestruturação convergente de carreiras similares é possível, com aproveitamento dos servidores, sem afronta ao art. 37, II da CF, em razão da afinidade de atribuições das categorias unificadas. Não se trata, porém, de permitir que haja unificação ou fusão indiscriminada, ou ampla, mas seletiva e sempre determinada pela proximidade e identidade de conteúdos atributivos.

A reorganização de cargos e carreiras, assim, não se revela, por si só, inconstitucional, desde que não seja pretexto a promover a promoção de ocupantes de cargos mais singelas para outros de atribuições mais nobres, ou com remunerações superiores, o que revelaria propósito de burla à cláusula moralizadora do acesso aos cargos públicos contida no art. 37, II da CF.

#### **4.2 Profissionalização dos Comissionamentos**

Aspecto também associado ao sistema do mérito, e essencial para assegurar a transparência do processo de profissionalização da Administração Pública, é o estabelecimento de regras claras que assegurem aos servidores de carreira o acesso aos cargos e funções de confiança.

Um Plano de Carreira, para ser consistente, deve assegurar aos servidores retribuições dignas *independentemente* do exercício de cargos ou funções de confiança, sendo essas gratificações um *accessório*, um *plus* que deve retribuir a carga adicional de trabalho e a responsabilidade extraordinária que decorre do critério de confiança e dedicação especial que o seu exercício requer, mas nunca ser o elemento essencial e indispensável da relação profissional entre o servidor e a Administração.

É patente que a criação de cargos em comissão ou funções de confiança somente é lícita quando destinada a suprir necessidades vinculadas ao exercício de atribuições que não correspondem às dos cargos efetivos dos servidores, ou, pelo menos, que não sejam inerentes a esses cargos em situações normais, o que se evidencia apenas quando é indispensável que, entre o seu ocupante e o dirigente, haja um liame de confiança ou de *compartilhamento* de uma *missão*, sendo, por isso, de livre exoneração – embora, não necessariamente, de livre nomeação, já que as FCs somente podem ser exercidas por servidores de carreira.

Subjaz a essa discussão a questão da importância que assumiram, no serviço público federal, as funções comissionadas e os cargos em comissão, para os fins de suprir defasagens remuneratórias dos servidores, e o próprio uso dessas FCs como subterfúgio para a inexistência de um Plano de Carreiras, com seu uso para “diferenciar” servidores entre si. Exemplo dessa prática foi a criação das “Funções Comissionadas Técnicas” (FCT), instituídas originalmente pela Medida Provisória nº 2.048-26, de 29 de junho de 2000. Segundo a norma, foram criadas 8.703 FCTs, a serem destinadas exclusivamente a ocupantes de cargos efetivos “que não

tenham sido estruturados em carreiras”, consistindo essa vantagem em parcela variável em valor equivalente à diferença entre a remuneração ou o salário recebido pelo cargo ou emprego público e o valor unitário total da FCT. Embora não vinculadas ao exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, a FCT seria inacumulável com o exercício de Cargo em Comissão ou Função de Confiança, e seria “caracterizada pela complexidade e responsabilidade” somente podendo ser ocupada “por servidor ou empregado com qualificação, capacidade e experiência, na forma definida em ato do Poder Executivo”<sup>65</sup>.

Ainda que, numa perspectiva de “gestão por competências”, o uso de funções comissionadas possa ser atrelado a uma concepção de “Carreira em Y”, onde o servidor passa, sem deixar o cargo original, a exercer, em caráter regular ou contínuo, atribuições de caráter gerencial, e é remunerado com um “acréscimo”, particularmente no caso de não ser integrante de uma carreira cujas atribuições em classes superiores já prevejam essas responsabilidades adicionais, essa solução não pode ser adotada em caráter personalista ou meramente discricionário, mas lastreada em um sistema transparente de gestão, que valorize as capacidades desenvolvidas pelo servidor e o mérito individual, em bases competitivas<sup>66</sup>. Com efeito, como destacam SILVA; BISPO; AYRES (2019: 61), uma gestão da carreira por competências demanda uma política de gestão centrada no princípio da meritocracia, no estabelecimento de um sistema de gestão de desempenho transparente e impessoal, além de um plano de desenvolvimento dessas competências.

Contudo para ser consistente, um plano de carreira deve assegurar aos servidores retribuições dignas *independentemente* do exercício de cargos ou funções de confiança, sendo essas gratificações um *accessório*, um *plus* que deve retribuir a **carga adicional de trabalho** e a responsabilidade extraordinária que decorre do critério de confiança e dedicação especial que o seu exercício requer, mas nunca ser o elemento essencial e indispensável da relação profissional entre o servidor e a Administração.

Quanto ao recrutamento de pessoas que não tenham vínculos permanentes com a Administração, ou não integrem seus quadros de carreira, o uso de cargos em comissão se justifica à luz da necessidade de assegurar o “comando político” do governo, conferindo ao dirigente eleito certo grau de liberdade para compor as estruturas de comando.

Essa solução é inerente ao regime democrático, e convive em paralelo com a estrutura burocrática, propiciando, ainda, um certo grau de *permeabilidade* e *inovação*, por meio do recrutamento para a Alta Direção de pessoas com experiências no setor privado cuja

---

<sup>65</sup> As FCT passaram a ser transformadas em cargos em comissão ou funções de confiança, a partir de 2003; em 2021, a Lei nº 14.204, de 2021, promoveu a sua extinção e incorporação ao novo sistema de comissionamentos instituído, eliminando a sua destinação exclusiva para servidores não investidos em cargos “estruturados em carreiras”.

<sup>66</sup> Ver KALIL Pires et al. Gestão por competências em organizações de governo. Brasília: ENAP, 2005, 100 p.

colaboração no processo de políticas públicas seja relevante para os objetivos do Governo democraticamente eleito.

Contudo, o uso desses cargos tem sido associado ora à patronagem, ora ao nepotismo, ora à própria corrupção, e o seu excesso não apenas marca ausência de profissionalização, mas o seu uso indevido. Assim, embora sejam necessários para o Governo imprimir sua marca à gestão e permitir que o comando político exerça controles verticais mínimos sobre a burocracia de carreira, o seu uso sem critério, dá margens a sérias distorções (SANTOS, 2009).

O próprio aumento do número de cargos em comissão e outras formas de comissionamento, nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tem demonstrado o desvio de finalidade no uso desses cargos e funções, levando a que, em muitos casos, governantes assumam, publicamente, discurso moralizador que tem na “redução dos cargos de confiança” um elemento crítico.

Em seus *Discorsi*, publicados em 1517, Nicolau Machiavel – com a crueza que lhe é peculiar -, examinando a natureza humana, afirma:

*“... os homens só fazem o bem quando é necessário; quando cada um tem a liberdade de agir com abandon e licença, a confusão e a desordem não tardam a se manifestar por toda parte. Por isto se diz que a fome e a miséria despertam a operosidade, e que as leis tomam os homens bons. Quando uma causa qualquer produz boas consequências sem a interveniência da lei, esta é inútil; mas quando tal disposição propicia não existe, a lei é indispensável.” (1994: 29)*

Em um contexto político ainda extremamente influenciado por práticas clientelistas e fisiológicas, para além das leis, é necessária uma mudança de hábitos e de cultura política. Mas, precisamente em face desse contexto, as leis, ainda que expressão do formalismo, são necessárias.

A ausência de proibições expressas, ou de regras que delimitem claramente o campo de atuação dos dirigentes políticos no provimento de cargos de livre nomeação e exoneração, por critérios de “confiança”, é terreno fértil para que a semente do nepotismo ou do clientelismo germine e floresça.

Contudo, incorporar ao ordenamento normas claras, e de forma a, inclusive, superar falhas da normatização vigente, será um passo importante para a moralização dos costumes políticos, mas essa normatização deverá ser acompanhada de medidas tendentes à implementação de quadros profissionais, efetivos e qualificados no serviço público, que possam tornar dispensável a busca de pessoas “competentes” fora dos quadros efetivos da Administração Pública, mas sem impedir que esse recrutamento ocorra quando necessário e justificável sob a perspectiva do regime democrático e do comando político do governo, responsável pela condução de seu programa.

Não há, com efeito, como ignorar o fato de que o servidor público atua num ambiente predominantemente político, por definição. Sendo a administração pública e o próprio sistema de governo, marcado por ideias, atitudes, normas, processos, instituições e demais formas de conduta humana que determinam como se distribui e se exerce a atividade política e como se atendem os interesses públicos (AMATO, 1962; 90), não há como impedir que haja, no âmbito do serviço público, determinado grau de politização, paralelamente ao grau de profissionalização que se pretenda nele instituir. O antigo dogma da “neutralidade política” não mais se coaduna com o perfil desejado do servidor público, nem com o interesse dos que chegam ao poder pelo voto, como demonstram as tendências verificadas na Inglaterra e França, notadamente a partir da segunda metade dos anos 80. E, diversamente do que ocorre nos EUA, no âmbito federal e em muitos Estados, não há como impedir que o servidor público tenha suas preferências políticas, e atue movido por elas, inclusive mediante filiação partidária e até mesmo disputando eleições, com a proteção assegurada pela Lei<sup>67</sup>.

A profissionalização e o grau de politização do serviço público andam, assim, lado a lado no regime democrático, de forma indissociável. E é exatamente neste contexto que se podem implementar medidas que atendam à necessidade de elevar a profissionalização e ao mesmo tempo permitir que o grau de politização e democratização do serviço público seja adequado à função social que exerce.

Como ressalta CAIDEN (apud KLITGAARD, 1994:88), a substituição do sistema do apadrinhamento pelo sistema do mérito não assegura que a seleção dos melhores preparados intelectualmente ou tecnicamente irá assegurar também que sejam selecionados os mais éticos ou morais. Mas, quando se buscar combater a corrupção, pode ser necessário pagar o preço da renúncia a um determinado grau de capacidade técnica em prol da honestidade. Ainda assim, é importante destacar a opinião de KLITGAARD, quando avalia as razões que poderiam justificar a prática do nepotismo, notadamente a superação dos problemas oriundos do relacionamento dirigente-agente (ou principal-agente), onde a confiança do dirigente no agente é fundamental:

*"Um sistema de autobeneficiamento nos cargos públicos - ou um arranjo pelo qual as nomeações vão para membros da família, clã ou tribo de quem nomeia ou indica - tem muitas deficiências evidentes. Mas também pode ter uma virtude: em um sistema assim, o dirigente pode ser capaz exigir garantias externas de confiabilidade do agente. (...) dessa maneira, o nepotismo e práticas análogas podem ajudar a superar o problema dirigente-agente. Essa vantagem talvez seja uma razão para o predomínio do que economistas denominam "mercados de trabalho interno".*

---

<sup>67</sup> Como destacam NIGRO; NIGRO (2000: 41-42), nos EUA a Lei Hatch, de 1939, validado pela Suprema Corte, proíbe os empregados federais de tomar parte ativa em qualquer gestão política ou campanha política. Ao servidor federal é vedado, sob pena de suspensão ou mesmo demissão, ser candidato a eleições por qualquer dos Partidos majoritários, ou solicitar ou receber contribuições políticas. A Emenda à Lei de Reforma Hatch, aprovada em 1993, autorizou o Office of Personnel Management a editar normas para reugar as atividades políticas dos servidores, excepcionando de certas limitações os servidores sediados no Distrito de Columbia, Mariland e Virginia e outras comnidades onde os servidores federais são maioria de eleitores registrados, mas manteve a vedação de envolvimento na politica bipartidária.

*Mas nepotismo, favoritismo e artifícios análogos para escolher agentes podem facilmente ter efeito contrário. O dirigente pode acabar tendo nas mãos pessoas relativamente incapazes em termos técnicos e relativamente desonestas" (KLITGAARD, 1994:90).*

Essa profissionalização é pressuposto para que as organizações públicas possam ingressar num patamar diferenciado, tornando-se menos infensas às interferências fisiológicas ou clientelistas que, via de regra, impedem que as organizações possam ser geridas tendo com horizonte o interesse público e a continuidade de suas políticas. Do maior ou menor grau de interferência da política de clientela na sua gestão decorre, em grande medida, a eficiência e efetividade das organizações públicas. Acerca da importância da profissionalização do sistema de comissionamentos, considera Rubens RICUPERO (1999), em contundente análise, que

*"O Itamaraty é o que é, padrão universal de qualidade, devido à aplicação desse princípio. Desde 1945, com a criação do Instituto Rio Branco, já há 53 anos portanto, não se entra para a diplomacia pela "janela" (sugestivamente, as últimas nomeações políticas foram feitas por Linhares, um presidente do Supremo, após a queda de Getúlio). Além disso, pela lei, o ministro do Exterior tem de compor seu gabinete e escolher até seu porta-voz dentre os integrantes da carreira.*

*Se você achar que é exclusivismo ou corporativismo, responda depressa: por que o PMDB ou o PFL não devem poder nomear o general de Manaus, o almirante de Fortaleza ou o brigadeiro do Rio e podem, ao contrário, pretender nomear o fiscal do Ibama no interior do Acre ou o diretor da alfândega do aeroporto de Guarulhos? Os dois exemplos não são fruto da fantasia, mas tirados da experiência de minha passagem pelos ministérios do Meio Ambiente e da Fazenda, onde tive de enfrentar pressões políticas desse nível de aberração, clara e insofismavelmente ligadas a esquemas de corrupção.*

*Dizer que a profissionalização é o sonho para a França, não para nós, é entregar os pontos diante de realidade que temos de mudar. Afinal foi possível no Itamaraty, no Banco do BRASIL, no Banco Central, por que não no conjunto do serviço público? É preciso não esquecer que, em passado não muito distante, era até possível, com dinheiro ou influência, ganhar patente de major ou coronel da Guarda Nacional e isso também acabou."*

Um dos fatores que contribui para essa situação é a proliferação de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração. A abundância desses cargos na Administração Federal, historicamente, permitiu um elevado grau de politização da sua direção, em todos os seus níveis, contrariamente ao que ocorre nos países europeus que adotaram sistemas de carreira<sup>68</sup>.

A questão do quantitativo de cargos em comissão, e seus critérios de provimento, são um problema recorrente.

Os cargos de confiança de livre provimento, no Governo Federal já foram, em números absolutos, mais de 21.300, apenas no grupo Direção e Assessoramento Superiores -

---

<sup>68</sup> Segundo recomendação da Organização das Nações Unidas, é conveniente que a lei especifique, restritivamente, os postos de confiança de livre nomeação na Administração, e que os mesmos não se multipliquem. Estas situações devem ser restritas aos postos superiores e de supervisão, não apenas para impedir que se tornem um meio para que o favoritismo prevaleça sobre o mérito, mas também para que esse efeito não se dissemine sobre a totalidade das estruturas hierárquicas, cfe. Naciones Unidas, Departamento de Assuntos Económicos y Sociales, Subdirección de Administración Pública: Manual de legislación y prácticas de administración pública. Apud OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, op. cit., p. 8.

DAS, criado no âmbito do Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645, de 1970, para permitir o livre provimento para funções de chefia ou assessoramento.

Após diversas rodadas de criação e extinção de cargos, eles são, atualmente, cerca de 10.500, e cerca de 11.300 foram transformados em Funções Comissionadas do Poder Executivo, que só podem ser ocupados por servidores efetivos em atividade, nos termos do art. 37, V da Constituição:

**Tabela 11 - Cargos em comissão existentes no Governo Federal**

TIPO	QUANT 2014	QUANT 2018	QUANT 2019	PROVIMENTO
FGR - Função Gratificada - Lei 8.216/91	17.456	16.003	14.053	Privativo
FCT - Função Comissionada Técnica	5.039	4.722	4.498	Privativo
CCT - Cargo Comissionado Técnico	2.001	2.261	2.432	Privativo
CA - Cargo Comissionado de Assessoria	225	191	187	Livre
CAS - Cargo Comissionado de Assistência	164	143	133	Livre
CGE - Cargo Comissionado de Gerência Executiva	581	569	613	Livre
DAS - Direção de Assessoramento Superior	22.729	11.321	10.523	Livre ou privativo
FCPE - Função Comissionada do Poder Executivo	2.190	11.506	11.314	Privativo
CCD - Cargo Comissionado de Direção	42	41	49	Livre
NES - Cargo de Natureza Especial	96	78	85	Livre
CD - Cargo de Direção – IFES	7.628	8.393	8.399	Privativo
FG - Função Gratificada – IFES	25.508	28.416	28.641	Privativo
FUC - Função Comissionada de Coord. De Curso	8.554	10.570	10.997	Privativo
TOTAL	92.213	94.214	91.924	

Fonte: Bol. Estatístico de Pessoal nº 219 – julho de 2014 – MPOG; Relatório de Transição 14 Nov 2018/MPDG; Painel Estatístico de Pessoal - Set 2019

Diversamente do que ocorre nas Forças Armadas, onde todas as posições de comando são reservadas aos militares de Carreira, há poucos órgãos e entidades, no Governo Federal, em que os cargos em comissão são privativos de quadros efetivos.

No serviço público civil, o exemplo tradicional é o Ministério das Relações Exteriores, nicho ocupado com exclusividade pela Carreira de Diplomata. No Banco Central, excetuados os Diretores, todos os cargos e funções de direção e assessoramento são privativos de servidores efetivos.

Nos demais setores, via de regra indivíduos indicados politicamente, inclusive originários de fora do serviço público federal, são bastante numerosos, como geralmente ocorre na Presidência da República, que, por definição, não dispõe de quadro permanente de pessoal.

Existem ainda, órgãos em que embora os cargos sejam de recrutamento amplo, há um entendimento tácito de que devam ser ocupados por profissionais de carreira, como ocorre nas áreas de controle e jurídica. Em outros setores, há reserva legal expressa, e cargos de direção somente podem ser ocupados por servidor “da Carreira”, como na Polícia Federal e na Polícia Rodoviária Federal.

A disciplina do provimento de cargos em comissão encontra precedente em 1979, quando o Decreto-Lei nº 1.660 determinou que 50% dos DAS-1 e 2, então de nível hierárquico intermediário, seriam privativos de servidores. Em 1992, a Lei 8.460, de 1992 fixou o percentual de 50% até o DAS-3, como privativos de servidores. A Lei 8.911, de 1994, definiu como de livre provimento apenas os 2 níveis mais elevados da hierarquia do órgão e 40% dos cargos de assessoramento, mas a regra, todavia, não resistiu às pressões políticas, tendo sido inicialmente suspensa e finalmente revogada a partir de janeiro de 1995.

Desde então, diversas iniciativas foram adotadas no sentido de assegurar um maior grau de profissionalização no comando do Poder Executivo.

Além da já mencionada criação de uma Carreira de Executivos Públicos (os Gestores Governamentais), fruto da reforma administrativa do Governo Sarney, criada em 1989, juntamente com a Escola Nacional de Administração Pública, e que pretendia formar as bases de um *Senior Executive Service* no Brasil, voltado para a direção superior da Administração Pública<sup>69</sup> e a formulação de suas políticas, seguiram-se outras iniciativas, com foco setorial, em especial a partir de 2003, aumentando as opções de recrutamento de servidores de carreira para cargos de confiança.

Iniciativas setoriais, no INSS e Funasa, reservaram cargos em comissão e funções gratificadas para servidores do quadro permanente, ativo ou inativo, da FUNASA. As Agências Reguladoras, criadas a partir de 1997, também tiveram estruturas crescentemente fechadas ao recrutamento externo, exceto quanto aos seus cargos de Diretoria.

Em 2005, para enfrentar críticas de aparelhamento e excesso de cargos no Poder Executivo, foi editado o Decreto 5.497, que definiu que 75% dos DAS, níveis 1, 2 e 3; e 50% dos DAS, nível 4, seriam privativos de “servidor de carreira”, mas adotou-se uma definição elástica de servidor, para esse fim, reduzindo o alcance da norma.

Em 2007, a Lei 11.457, que criou unificou as Carreiras de Auditor-Fiscal da Receita Federal e da Previdência Social e criou a Secretaria da Receita Federal do Brasil, estabeleceu que os cargos em comissão e as funções de confiança de sua estrutura, com exceção daqueles destinados ao assessoramento direto e ao gabinete do Secretário Especial da Receita Federal do Brasil, são privativos de servidores nela lotados, ativos ou aposentados.

---

<sup>69</sup> Embora não haja garantia ou reserva de cargos de confiança para os seus membros, a trajetória da Carreira de EPPG revela um elevado grau de aproveitamento em cargos de direção e assessoramento superiores. Segundo o Censo Demográfico da Carreira realizado pelo Ministério da Economia, em setembro de 2018 44% dos seus integrantes exerciam cargos em comissão e funções de confiança, sendo que 24,5% exerciam cargos de nível DAS-4 ou superior. Comparativamente com as demais carreiras do Poder Executivo, a proporção de EPPGS em exercício de cargos de direção e assessoramento superiores é significativamente mais elevada. Ver [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/planejamento-desenvolvimento-e-gestao/cargos-e-carreiras-do-mp/especialista-em-politicas-publicas-e-gestao-governamental/arquivos/apresentacao\\_final\\_censo\\_eppgg\\_19jun2019.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/planejamento-desenvolvimento-e-gestao/cargos-e-carreiras-do-mp/especialista-em-politicas-publicas-e-gestao-governamental/arquivos/apresentacao_final_censo_eppgg_19jun2019.pdf).

Com a Lei 13.346, de 2016, foram extintos 10.462 cargos de livre provimento – parte deles já reservada pelo Decreto 5.497 a “servidor de carreira” – e criadas em seu lugar as Funções Comissionadas do Poder Executivo, mas mantida a possibilidade de que seja nelas investidos servidores ocupantes de cargos efetivos oriundos de órgão ou entidade de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Apenas foi vedada a designação de aposentados para essas novas funções.

Em 2017, o Decreto 9.021 fixou em 50% o total de DAS, níveis 1, 2, 3 e 4 privativos de servidor; e criou, pela primeira vez, a “cota” de 60% dos cargos em comissão DAS, níveis 5 e 6, mas mantendo o conceito ampliado de “servidor efetivo”, assim considerados “os servidores, ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupante de cargo ou emprego permanente.

Aplicando-se essa soma de regras, dos cerca de 20.000 DAS providos então (2016), restaram, atualmente, cerca de 4.400 que podem ser objeto de provimento por pessoas estranhas ao serviço público.

Como aponta a OCDE (2019:36), a fixação de reserva de cargos em comissão para servidores efetivos é apenas um primeiro passo para o desenvolvimento de um *percurso de carreira* para essas posições:

*“The focus of legal initiatives to improve the qualification of DAS/FCPE has been on ensuring that a significant number of senior-level appointees would come from the ranks of the civil service, including Decree No. 5.497-2005 and the creation of FCPE positions in 2016. While reserving a number of positions previously designated as DAS for civil servants may be a first step towards developing a structured career path in some management positions, these positions still fail to ensure any minimal level of senior management qualification and do not ensure any merit process in those political appointments. Indeed, being a civil servant is not, in and of itself, a “quality stamp” to become a senior manager (see, for example, Pinheiro [2017]; Lopez and Praça [2018]; Instituto República [2018]):*

...”

A OCDE destaca, ainda, que o estabelecimento de critérios mínimos é um sinal positivo e assinala o reconhecimento de que “algum nível de mérito” deve ser considerado na escolha de *senior civil servants* (2019: 92).

Em muitos países desenvolvidos, as regras para provimento de cargos por indicação política (*political appointments*) são rigorosas, e o número desses cargos é limitado. Nos EUA, em 2020, o Comitê de Supervisão e Reforma da Câmara dos Deputados<sup>70</sup> apontava a existência de 7.078 cargos de livre escolha do Presidente da República, não reservados a servidores de

---

<sup>70</sup> U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. Policy and Supporting Positions. Committee on Oversight and Reform. 116th Congress, 2d Session, Dec. 2020, 232 p. Disponível em <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-PLUMBOOK-2020/pdf/GPO-PLUMBOOK-2020.pdf>

carreira; desse total, porém, 1.118 estavam sujeitos a confirmação do Senado. Em países como a França e Reino Unido, o número de *political appointments* é ainda mais restrito, com forte presença de servidores de carreira em cargos estratégicos de gestão. No caso do Reino Unido, em média cada governo tem a prerrogativa de nomear 1.600 servidores por critério de confiança política, mas desse total, apenas um pequeno número, em torno de 50, são escolhidos sem a realização de processo competitivo, e apenas em torno de 6% dos ocupantes de cargos de confiança declaram ter “atividade política significativa”<sup>71</sup>.

Em sua Recomendação sobre Liderança e Competência na Função Pública, adotada em janeiro de 2019 pelo seu Conselho de Ministros, por proposta do Comitê de Governança Pública, a OCDE recomenda que os Membros e os Não-Membros criem no seio da função pública “uma cultura e uma liderança orientadas por valores, centrando-se na melhoria de resultados para a sociedade”. Para isso, recomenda medidas como o desenvolvimento da capacidade de liderança na função pública, em particular por meio da clarificação das expectativas em relação aos dirigentes públicos “para que sejam líderes politicamente imparciais das organizações públicas, confiáveis para concretizarem as prioridades do governo, e defenderem e incorporarem os mais elevados padrões de integridade, sem receio de represálias de natureza política”, e a consideração de “critérios baseados no mérito e em procedimentos transparentes na nomeação de dirigentes públicos, e sua responsabilização pelo respectivo desempenho”, e, ainda, assegurando que os dirigentes públicos “tenham o mandato, as competências e as condições necessárias para proporcionar assessoria imparcial baseada em evidências às autoridades políticas”. Recomenda, ainda, que os países recrutem, selecionem e promovam candidatos “mediante processos transparentes, abertos e baseados no mérito, a fim de garantir tratamento justo e equitativo”, divulgando amplamente as oportunidades e assegurando a igualdade de acesso a todos os candidatos devidamente qualificados, realizando “processo de seleção rigoroso e imparcial, baseado em critérios e métodos apropriados ao posto de trabalho, no âmbito do qual os resultados são transparentes e objeto de impugnação”<sup>72</sup>.

Diversos países têm adotado essas medidas, em alguns casos, há mais de 60 anos, e servem de modelo para os demais.

Para o exercício de funções de liderança, tem sido instituídas *carreiras de Executivos Públicos*, como ocorre nos EUA, com o *Senior Executive Service*, no Reino Unido,

---

<sup>71</sup> Os dados são relativos à Inglaterra e País de Gales. Ver o *Annual Report 2019-2010* do *Commissioner for Public Appointments*, órgão criado em 1995 para monitorar o processo de indicação para cargos e assegurar que as autoridades que os indicam atuem dentro das regras do *Governments Governance Code* e dos princípios para indicações públicas, e auditar esses processos. Disponível em <https://39h2q54dv7u74bwyae2bp396-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2021/01/OCPA-19-20-Annual-report-final-26-11-2020.pdf>

<sup>72</sup> OCDE (2019). Recomendação do Conselho sobre Liderança e Competência na Função Pública, adotada em 17.01.2019. Paris: OCDE. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability-pt.pdf>

França, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Alemanha, que dispõem de quadros de *Senior Civil Servants* ou *Public Executives*, enquanto países como México e Chile vem adotando sistemas de recrutamento meritocrático para a Alta Administração Pública.

No Brasil, a criação de carreiras de Gestores Governamentais e semelhantes, criadas no âmbito Federal e de diversos Estados, como Distrito Federal, Acre, Bahia, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso, Goiás, Espírito Santo e Sergipe cumprem, ainda que parcialmente, função equivalente, de forma a reduzir as necessidades de recrutamento de pessoas de fora do serviço público, e seus membros são recrutados por concurso, e sujeitos a formação inicial em Escola de Governo.

Em linha oposta, o atual Governo vetou medida voltada a ampliar o recrutamento meritocrático de Dirigentes de Agências Reguladoras. O Congresso, ao apreciar a Lei nº 13.848, de 2019, aprovou alteração à Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, prevendo que a escolha, pelo Presidente da República, de Conselheiros, Diretores, Presidentes, Diretores-Presidentes e Diretores-Gerais de agências reguladoras, a serem submetidos à aprovação do Senado Federal, deveria ser precedida de processo público de pré-seleção de lista tríplice a ser formulada por comissão de seleção, cuja composição e procedimento serão estabelecidos em regulamento. O processo de pré-seleção seria amplamente divulgado em todas as suas fases e será baseado em análise de currículo do candidato interessado que atender a chamamento público e em entrevista com o candidato pré-selecionado. Mas, caso comissão de seleção não formulasse a lista tríplice nos prazos previstos, o Presidente da República poderá indicar, pessoa que cumpra os requisitos fixados.

O veto, fundado em argumento de inconstitucionalidade “por perpetrar violação ao princípio da separação dos poderes, por excluir a atuação do chefe do Poder Executivo na iniciativa de livre indicação dos dirigentes das agências reguladoras, subvertendo a própria natureza de autarquia especial”, contudo, não foi suprido por proposição do próprio Presidente da República, resultando na continuidade de um processo de escolha que tem gerado grandes controvérsias<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> O Presidente Jair Bolsonaro, desde o início de seu Governo, já retirou a indicação de membros para diretorias de agências reguladoras e para o CADE em diversas oportunidades. Em 2019, retirou a apreciação de Vinícius Klein e Leonardo Bandeira Rezende para os cargos de conselheiro do CADE, e de Ricardo Catanant e Thiago Costa Caldeira, para a diretoria da Agência Nacional de Aviação Civil; em outubro de 2020, retirou a indicação de Roberto Ferreira Dias para a diretoria da ANVISA, mantendo-o em cargo de Direção do Ministério da Saúde, do qual foi exonerado em junho de 2021 por suposto envolvimento em ato de corrupção; em dezembro de 2020 retirou a indicação de Veronica Brender para a ANCINE; em março de 2021, retirou a indicação do tenente-coronel da reserva Jorge Luiz Kormann para uma diretoria da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); em 29 de junho de 2021, retirou três indicações para a diretoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (Davi Ferreira Gomes Barreto, para Diretor-Geral; Arnaldo Silva Junior, indicado pelo Senador Rodrigo Pacheco; e Rui Gomes da Silva Junior) e retirou as indicações de Jorge Antônio Lopes e Luciana da Silveira, para a Diretoria da ANS. Essa prática é reveladora da pouca transparência dos processos de escolha de dirigentes, e da elevada influência político-partidárias, ou das preferências pessoais, em detrimento da aferição da qualificação ou do perfil do candidato, nas escolhas presidenciais.

Além disso, ao propor ao Congresso a PEC 32/2020, pretendia ampliar larga escala o uso de cargos de livre nomeação e exoneração, ao excluir do texto constitucional limitações essenciais para impedir a proliferação dos cargos de livre nomeação e exoneração, e ao permitir sua utilização para funções técnicas e “estratégicas”, que são, tipicamente, funções que devem ser exercidas por servidores de carreira, e dotados de qualificações específicas, adquiridas em Escolas de Governo e ao longo da sua carreira.

As alterações propostas pela PEC 32/2020, assim, além de não estarem em linha com as recomendações da OCDE e o sistema do mérito, torariam o serviço público mais vulnerável a apropriação clientelista de seus cargos de confiança, retrocedendo gravemente, e legitimando medidas como a que foi adotada no Estado de Tocantins, que em 2008, já vigente a restrição fixada no art. 37, V da Constituição pela EC 19/98, criou nada menos que 28.098 cargos em comissão, com atribuições definidas em decreto do Governador, para o exercício de atribuições meramente técnicas, tais como para atividades de segurança, motorista de representação, auxiliar operacional, auxiliar de serviços de atendimento, agente de enfermagem auxiliar, encarregado de serviços, agente de perícia médica, agente de perícia odontológica, agentes de apoio ao magistério, agentes de apoio à docência, não possuindo, portanto, o caráter de assessoramento, chefia ou direção exigido para tais cargos, e, ainda, estabelecendo desproporção em relação ao total de cargos efetivos. Nesse caso, ao apreciar a ADI 4.125, em junho de 2010, relatora a Min. Cármen Lúcia, o STF considerou, frente à farta e reiterada jurisprudência da Corte, ser o caso de “inconstitucionalidade manifestíssima” e “flagrante” ou “inconstitucionalidade dolosa”, ferindo princípios elementares da Carta Magna, em detrimento da obrigatoriedade de concurso público, que é “instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade, que garante aos cidadãos acesso aos cargos públicos, em condições de igualdade”.

Em decisão recente, o STF, ao apreciar Recurso Extraordinário com repercussão geral, fixou tese, objetivando, de uma vez por todas, eliminar tais práticas. Segundo esse julgado:

*“Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição. 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria; (...) 4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles*

*visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.” (REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.041.210 SÃO PAULO RELATOR: MIN. DIAS TOFFOLI. Data do Julgamento: 27.09.2018). (grifo nosso)*

Nos termos do magistério de Paulo Modesto<sup>74</sup>, o que essas decisões judiciais revelam

*“é a tentativa permanente e ainda frequente no cenário político brasileiro de subversão do caráter excepcional da criação de cargos de provimento em comissão, de modo a reafirmar práticas clientelistas que elevam a despesa pública e favorecem esquemas de dízimo partidário e transferência individual e clandestina de recursos públicos para agentes políticos (as famosas “rachadinhas”)”.*

Contudo, a Comissão Especial que examinou a proposta acatou o Parecer do Relator, suprimindo essas alterações, em favor da manutenção do texto vigente, mas remetendo a uma lei federal que fixará normas gerais, válidas para os três níveis de Governo, normas gerais sobre “critérios de seleção e requisitos para investidura em cargos em comissão”.

Para disciplinar a nomeação para cargos e funções por servidores e não-servidores, foi editado em março de 2019 o Decreto 9.727<sup>75</sup>. Trata-se do primeiro instrumento que fixou regras detalhadas com requisitos para a nomeação para cargos ou funções, sejam eles de livre provimento ou não, estabelecendo requisitos de experiência e qualificação:

**Tabela 12 - Decreto 9.727/19 - Requisitos para Investidura em Cargos em Comissão e Funções Comissionadas do Poder Executivo**

<b>Critério (pelo menos um dos requisitos é exigido)</b>	<b>DAS/FCPE 2 e 3</b>	<b>DAS/FCPE 4</b>	<b>DAS/FCPE 5-6</b>
Experiência profissional em área afim	2 anos	3 anos	5 anos
Experiência em cargo/função de confiança da adm. Direta ou indireta	1 ano	2 anos	3 anos em DAS-3 ou superior
Especialização, Mestrado ou Doutorado em área afim	Sim	Sim	Mestre ou Doutor
Ser servidor civil efetivo ou militar (oficial ou oficial-general)	Sim	n/a	n/a
Ter curso de capacitação em escola de governo em área afim	120 h	n/a	n/a

Nota: DAS-Grupo Direção e Assessoramento Superiores; FCPE: Funções Comissionadas do Poder Executivo. Qualificações: N/A: não se aplica. Fonte: Decreto 9.727, de 15 de março de 2019. Adaptado de **OECD (2019), Innovation Skills and Leadership in Brazil's Public Sector: Towards a Senior Civil Service System, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, p. 90.**

<sup>74</sup> MODESTO, P. (2021). Reforma administrativa: primeiros passos e primeiras sugestões. CONJUR, 27 de maio de 2021. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-mai-27/interesse-publico-reforma-administrativa-primeiros-passos-primeiras-sugestoes>.

<sup>75</sup> Esse Decreto tem revogação já programada: a partir de 31 de março de 2023, vigorará plenamente, quanto ao ponto, o Decreto nº 10.758, de 29 de julho de 2021, que regulamenta as regras estabelecidas pela Lei nº 14.204, de 2021, nos termos de seus art. 15 a 23.

Segundo esse decreto, além de “idoneidade moral e reputação ilibada”, o servidor deve ter “perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo ou a função para o qual tenha sido indicado”, e não ser enquadrado na Lei da Ficha Limpa. Além disso, no caso de cargos de nível mais baixo (2 e 3), deverão possuir experiência profissional de, no mínimo, dois anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função, ou ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança em qualquer Poder, inclusive na administração pública indireta, de qualquer ente federativo por, no mínimo, um ano, ou possuir título de especialista, mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função, ou ser servidor público ocupante de cargo efetivo de nível superior ou militar do círculo hierárquico de oficial ou oficial-general; ou, finalmente, ter concluído cursos de capacitação em escolas de governo com carga horária mínima acumulada de cento e vinte horas.

Os cargos de nível 4 deverão possuir experiência profissional de, no mínimo, três anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função; ou ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança por, no mínimo, dois anos; ou possuir a titulação acadêmica (especialista, mestre ou doutor) em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função.

Para a ocupação de DAS e FCPE de níveis 5 e 6, deverão ter experiência profissional de, no mínimo, cinco anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função; ou ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS de nível 3 ou superior em qualquer Poder, inclusive na administração pública indireta, de qualquer ente federativo por, no mínimo, três anos; ou possuir título de mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função.

Em 2021, a estrutura de cargos em comissão do Poder Executivo sofreu uma radical ruptura. Nos termos da Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021, o antigo sistema de cargos do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, as Funções Comissionadas do Poder Executivo, as Funções Gratificadas e outras formas de comissionamento foi substituído por uma nova escala de cargos e funções, composta por Cargos Comissionados Executivos (CCE) e as Funções Comissionadas Executivas (FCE), escalonados em 17 níveis hierárquicos. A Lei estabeleceu que, nas nomeações ou nas designações de cargos em comissão e de funções de confiança, somente poderão ser nomeados para os cargos nos 4 níveis mais baixos (CCE dos níveis 1 a 4), somente poderão ser nomeados servidores ocupantes de cargo efetivo, empregados permanentes da administração pública e militares; para as FCE, somente poderão ser designados servidores ocupantes de cargos efetivos oriundos de órgão ou de entidade de

quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e para os cargos em comissão existentes na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, no mínimo, 60% (sessenta por cento) do total serão ocupados por servidores de carreira. Decreto definirá requisitos mínimos para ocupação dos CCE e das FCE, disciplinará a exigência de divulgação do perfil profissional desejável e estabelecerá os procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo federal, com estímulos à gestão por competências, podendo vir a ser considerados nos critérios para ocupação de CCE ou de FCE a conclusão, com aproveitamento, de cursos de formação e aperfeiçoamento direcionados ao exercício de cargos públicos, desde que para cargos ou funções exclusivos de servidores.

Foi vetada, porém, a previsão, aprovada pelo Congresso, de que as autoridades responsáveis por nomeações de CCE e por designações de FCE poderiam “optar pela realização de processo de pré-seleção de candidatos para subsidiar a escolha de profissional que será nomeado ou designado”, e que, caso a autoridade máxima responsável opte pela não realização do processo de pré-seleção para os cargos e as funções de níveis 11 a 17, deveriam “explicitar o motivo em ato fundamentado a ser publicado no perfil da posição e do currículo do selecionado, vedada a delegação”. Caso realizado o processo de pré-seleção deveria aferir a experiência, o conhecimento prévio do candidato e as competências, conforme o perfil profissional dos cargos. Também foi vetada regra que previa que, na ausência de regulamentação dos requisitos para ocupação dos cargos e funções, o órgão ou a entidade deveria adotar em seus processos de pré-seleção de candidatos as competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro desenvolvidas pela Escola Nacional de Administração Pública do Ministério da Economia.”

Como destaca a OCDE (2019: 92), o estabelecimento de critérios mínimos é um sinal positivo e assinala o reconhecimento de que “algum nível de mérito” deve ser considerado na escolha de *senior civil servants*. Contudo, o candidato deve atender a apenas um entre os critérios indicados, e processos de seleção ainda são opcionais, e quando realizados, seu resultado não vincula a direção superior a nomear o candidato melhor posicionado, ou mesmo qualquer um dos candidatos classificados. E mesmo os critérios mínimos de qualificação e experiência especificados para cada nível de cargos podem ser dispensados, justificadamente, pelo Ministro de Estado titular do órgão em que estiver alocado o DAS ou a FCPE ou do órgão ao qual se vincula a entidade em que o DAS ou a FCPE se encontra alocado, em razão de peculiaridades do cargo ou do número limitado de postulantes para a vaga.

Note-se que, apesar da existência de percentuais reservados a servidores, não é requisito, para a ocupação de cargos de maior nível hierárquico, ser servidor titular de cargo efetivo, ou deter qualificações em escola de governo ou centros de formação universitários nas áreas em questão.

Assim, em seu total, atualmente, considerando a totalidade das formas de “comissionamento” existentes, cerca de 87% são privativos de quem detenha cargo público efetivo ou emprego permanente, cerca de 11,5% são de provimento condicionado, e 11,5% de livre provimento.

Embora vigore, no âmbito federal, desde outubro de 1989 a Lei nº 7.834, que determina prioridade para os cursos destinados à qualificação de servidores para o exercício de atividades de direção e assessoramento superiores e formulação de políticas públicas, têm sido realizados investimentos insuficientes nesse sentido.

Nos demais casos, e como regra geral, o acesso a eles deve ser vinculado, por meio de **linhas de acesso**<sup>76</sup>, às carreiras gerencial e técnicas, em diferentes níveis, e em função da qualificação e experiência do servidor de carreira, como forma de viabilizar a profissionalização e reduzir a descontinuidade administrativa em áreas específicas. Cabe aos planos de carreira definirem até que ponto os cargos comissionados existentes na estrutura hierárquica podem ser caracterizados como “principais” e a partir de que ponto são somente “agentes”, ainda que com autoridade hierárquica sobre os não-comissionados.

As medidas a serem adotada na organização dos quadros de pessoal da Administração Pública Federal, relativamente aos cargos comissionados, não de considerar, portanto, a natureza precípua desses cargos e as razões que permitem a sua exclusão de um sistema de seleção por mérito. Não se admitem, portanto, cargos comissionados criados com a finalidade de, simplesmente, substituir cargos efetivos ou empregos permanentes, e destinados a suprir necessidades que devam ser satisfeitas por eles com vistas a burlar o sistema do mérito e encobrir práticas clientelistas ou legitimar o personalismo, sob pena de ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade. Nesse sentido, a EC 19/98 trouxe importante contribuição ao estabelecer que tais cargos e funções somente podem ser destinados a atividades de direção, chefia e assessoramento, vedando, assim, sua utilização para atividades de caráter meramente técnico, ou para suprir necessidades regulares de pessoal

Trata-se, portanto, de questão já suficientemente diagnosticada, e cuja solução se encontra, mais do que nunca, ao alcance do legislador e dos dirigentes políticos, que deverão estabelecer regra que limite a discricionariedade dos governantes quanto ao provimento dos

---

<sup>76</sup> A Lei nº 8.112, de 1990, previa em seu art. 9º, parágrafo único, que a “designação por acesso, para função de direção, chefia e assessoramento recairá, exclusivamente, em servidor de carreira, satisfeitos os requisitos de que trata o parágrafo único do art. 10.” Esse dispositivo foi afastado pela Medida Provisória nº 1.573-9, de 3 de julho de 1997, convertida na Lei 9.527, de 1998. Embora não haja qualquer justificação para a mudança, nos termos da Exposição de Motivos nº 076/MARE, de 01 de julho de 1997 (Diário do Congresso Nacional, 13.08.1997, p. 6041-6032), trata-se de equívoco cometido em função da decisão do STF na ADI 837, cuja liminar, deferida em 1993, foi confirmada, no mérito, em 1999. Nessa ADI, o STF considerou a ascensão ou acesso contrários ao disposto no artigo 37, II, da Carta Magna, declarando a inconstitucionalidade das expressões “ascensão” no inciso III do artigo 8º; “ascensão e acesso” no parágrafo único do artigo 10; “acesso e ascensão” no § 4º do artigo 13,- “ou ascensão” ou “ascender” no artigo 17; e “ascensão”, no artigo 33, todos da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Como se percebe, não há menção ao referido art. 9º, parágrafo único.

cargos comissionados, ampliando-se as normas já estabelecidas em nível de Decreto, e assegurando sua perenidade por meio da veiculação em lei ordinária, como, aliás, demanda o art. 37, V da Constituição:

*“V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; ”*

Nessa linha, convém propor-se que os cargos em comissão sejam providos exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos do quadro geral do respectivo ente estatal os cargos em comissão e as funções de confiança de direção superior, limitando-se o livre provimento ao cargo de primeiro e segundo escalão (Ministro, Secretários e Presidentes de autarquia ou fundação e seus equivalentes) e seus assessores imediatos.

Seria ainda recomendável que os cargos de nível inferior ao terceiro escalão em todos os órgãos e entidades fossem providos exclusivamente por servidores do quadro efetivo das instituições, e até mesmo nos escalões superiores, quando justificável pelo nível de especialização envolvido. No entanto, estabelecer-se restrição absoluta ao provimento de comissionamentos por servidores de carreira requisitados de outras instituições poderia resultar prejudicial à troca de experiências que a mobilidade horizontal que essa espécie de provimento proporciona, sendo requisito, em qualquer caso, que os ocupantes dos cargos comissionados sejam detentores de qualificação gerencial e técnica para o exercício os mesmos. O excessivo insulamento poderia dar origem a uma exacerbação do *esprit de corps* e a uma maior dificuldade na implementação de mecanismos de prestação de contas e de controle social, contrapondo-se o incentivo à carreira à necessidade de permeabilização das instituições ao fluxo de novas ideias e práticas.

Contudo, ainda quando são reservados a servidores a investidura em cargos ou funções de confiança deve ser, tanto quanto possível, associadas à posse de qualificações adequadas, limitando-se os casos de livre provimento às situações essenciais de critério de confiança política.

No que se refere ao nepotismo, avanços significativos já ocorreram, com a adoção da Súmula 13, pelo Supremo Tribunal Federal, vedando a prática do nepotismo, mas permitindo algumas exceções, como os cargos classificados como “agentes políticos”, e o Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010. Contudo, mostra-se igualmente conveniente avançar no sentido de incorporar ao ordenamento legal provisões convergentes com essas orientações, conferindo-se maior organicidade às limitações vigentes.

### 4.3 *Ingresso e desenvolvimento*

A constituição de carreiras, sendo o primeiro passo para a instituição de um sistema do mérito, não pode falhar nesse quesito já no seu nascedouro.

Apenas com a constituição de uma **ética de serviço público espelhada em oportunidades iguais e regras iguais para cargos iguais**, como deriva do texto constitucional de 1988, será possível tratar a cada um segundo a sua capacidade, a sua qualificação, a sua contribuição para a Administração. Os Planos de Carreira, orientados por diretrizes gerais até hoje não instituídas, mas necessariamente válidas e exigíveis para os 3 Poderes, deveriam espelhar esta complexidade e esta necessidade. Concessões não podem ser feitas neste processo, sob pena de contaminar-se desde a origem um sistema que deve ser, mais do que nunca, institucionalizado segundo regras firmes, transparentes e democráticas, jamais orientadas pela ótica corporativa ou dos indivíduos.

Posto isso, a fim de que se possa caracterizar, efetivamente, os quadros a serem constituídos como *carreiras*, o ingresso dar-se-á exclusivamente por meio de concurso público de provas e títulos na respectiva classe inicial. Esses concursos deverão ser formulados de forma a superar as falhas tradicionais dos processos seletivos onde o que se busca é aferir apenas a “capacidade de memorização” do candidato. Assim, os certames devem obedecer, quanto à estrutura, à realização de provas objetivas e subjetivas, ambas de caráter eliminatório e classificatório, além da avaliação de títulos adequados ao perfil generalista/híbrido desejável.

A fim de permitir a valorização da experiência prévia no serviço público, a legislação poderá contemplar a hipótese de que esse tempo de serviço em cargos de atribuições correlatas possa ser computado como título, desde que não estabeleça como critério de titulação, exclusivamente, ou como critério de desempate, o tempo de exercício em cargo público federal, ou no órgão ou entidade de lotação do cargo. Dessa forma, estar-se-á conferindo um *diferencial* aos candidatos oriundos do próprio serviço público sem, com isto, ferir-se a Constituição ou instituir privilégio anti-isonômico ou mesmo qualquer forma de provimento derivado, inadmitido pelo texto constitucional.

Trata-se de questão já dirimida pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI nº 5.776, julgada em 19.12.2018, Relator o Min. Alexandre de Moraes, cujo acórdão consigna, declarando inconstitucional Lei do Estado da Bahia que assegurava como critério de desempate em concurso público o tempo de serviço prestado ao Estado:

*“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI ESTADUAL 6.677/1994 DO ESTADO DA BAHIA. CONCURSO PÚBLICO. EMPATE ENTRE CANDIDATOS. PREFERÊNCIA EM ORDEM DE CLASSIFICAÇÃO A CANDIDATO QUE CONTAR MAIS TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO AO ENTE. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 19, III, E 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.*

1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999.

2. Como corolário do princípio da isonomia posto em seu art. 5º, caput, a Constituição Federal enuncia expressamente, no inciso III do art. 19, que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si .

3. O dispositivo legal impugnado tem o claro propósito de conferir tratamento mais favorável a servidores do Estado da Bahia, em detrimento dos demais Estados da Federação, estando em frontal desacordo com o art. 19, III, da CF, que veda o estabelecimento de distinções entre brasileiros com base na origem ou procedência. Precedentes.

4. Medida cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.”

#### Segundo o Voto do Relator,

“Como se viu, o *discrímen* eleito pela lei baiana, no tocante ao critério de desempate em certame público, favorecendo postulantes que já possuíram ou possuem algum vínculo com o Estado da Bahia, afronta o princípio da isonomia consagrado pelo texto constitucional (art. 5º, caput, e 19, III), bem como o princípio da razoabilidade (art. 5º, LIV) e os que regem a atuação da Administração Pública, sobretudo os princípios da moralidade e da impessoalidade (art. 37, caput).” (grifo nosso)

Em decisão recente, a Corte confirmou esse entendimento, al apreciar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 5.358, julgada em 28.11.2020 (Plenário Virtual). Nos termos do Voto do Relator, Min. Roberto Barroso,

“5. A regra de acessibilidade a cargos e empregos públicos prevista no dispositivo visa conferir efetividade aos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade. De modo **que a imposição legal de critérios de distinção entre os candidatos é admitida tão somente quando acompanhada da devida justificativa em razões de interesse público e/ou em decorrência da natureza e das atribuições do cargo ou emprego a ser preenchido.**

(...)

7. No caso, o ato normativo impugnado não assegura a seleção de candidatos mais experientes, como alega a parte autora. Ao contrário, possibilita que um candidato mais experiente, proveniente da administração pública federal, municipal ou, ainda, da iniciativa privada, seja preterido em prol de um servidor estadual com pouco tempo de serviço, desde que pertença aos quadros do Estado do Pará. Portanto, a medida é inadequada para a seleção do candidato mais experiente, viola a igualdade e a impessoalidade e não atende ao interesse público, favorecendo injustificada e desproporcionalmente os servidores estaduais.

8. Como corolário do princípio da isonomia, a Constituição Federal prevê, expressamente, no art. 19, inciso III, que “é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si”. No caso, (grifo nosso), o que viola o disposto no art. 19, inciso III, da CF/88.” (grifo nosso)

Ressalte-se o fato de que, no atual ordenamento constitucional, não apenas são vedados os provimentos derivados (caracterizados pelo acesso a cargo diferente sem a prestação de concurso público) como também são vedados o ingresso em classe diferente da inicial, para os cargos organizados em carreira, como demonstra o conteúdo de recente julgado do Supremo Tribunal Federal:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 163715-3

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA

*Decisão: Por unanimidade, a Turma conheceu do recurso e lhe deu provimento para cassar a segurança. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Marco Aurélio e, neste julgamento, o Senhor Ministro Francisco Rezek. 2a. Turma, 17.09.96.*

**EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. FUNCIONÁRIO PÚBLICO ESTADUAL ADMITIDO SEM CONCURSO PÚBLICO E REDISTRIBUÍDO PARA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO. EFETIVAÇÃO POR RESOLUÇÃO DA MESA. FORMA DERIVADA DE INVESTIDURA EM CARGO PÚBLICO. DESFAZIMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO PELA MESA DIRETORA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. ILEGALIDADE DO ATO QUE DECLAROU A NULIDADE DA INVESTIDURA DO SERVIDOR. IMPROCEDÊNCIA. EFETIVIDADE E ESTABILIDADE.**

*1. Servidor contratado para o cargo de carreira integrante do Poder Executivo estadual e redistribuído para a Assembleia Legislativa do Estado. Efetivação por ato da Mesa Legislativa. Forma derivada de investidura em cargo público. Inobservância ao artigo 37, II, da Constituição Federal.*

*1.1. O critério do mérito aferível por concurso público de provas ou de provas e títulos é, no atual sistema constitucional, indispensável para o cargo ou emprego isolado ou de carreira. Para o isolado, em qualquer hipótese; para o de carreira, só se fará na classe inicial e pelo concurso público de provas ou de provas e títulos, não o sendo, porém, para os cargos subsequentes que nela se escalonam até seu final, pois, para estes, a investidura se dará pela forma de provimento que é a "promoção".*

*1.2. Estão banidas, pois, as formas de investidura antes admitidas - ascensão e transferência -, que são formas de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso.*

*1.3. O preceito constitucional inserto no art. 37, II, não permite o "aproveitamento", uma vez que, nesse caso, há igualmente o ingresso em outra carreira, sem o concurso público exigido. Precedente.*

*(...)*

*4.1. O ato de "redistribuição" ou "enquadramento", assim como o de "transferência" ou "aproveitamento", que propiciou o ingresso do servidor na carreira, sem concurso público, quando esse era excepcionalmente estável no cargo para o qual fora contratado inicialmente (art. 19, ADCT), é nulo, por inobservância ao art. 37, II, da Constituição Federal. Legítimo é o ato administrativo que declarou a nulidade da Resolução da Mesa da Assembleia Legislativa, que efetivou o agente público, pois a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos (Súmula 473). A Constituição Federal não permite o ingresso em cargo público - sem concurso.*

*Recurso extraordinário conhecido e provido, para cassar a segurança concedida." (DJ de 19.12.96)*

Posto isso, a contagem do tempo de serviço ou experiência anterior como título nos concursos públicos é o único meio lícito para possibilitar-se melhor aproveitamento daqueles que, ocupantes de cargos ou funções no serviço público, sejam portadores de qualificações e experiências a serem valorizadas nas novas carreiras propostas. Essa valorização será processada, de acordo com o que os editais de convocação venham a definir, computando-se como título o tempo de exercício de atividades nas seguintes situações, sucessivamente: a) em cargos de direção e assessoramento na administração pública cujas atribuições sejam afins às das carreiras; b) em cargos efetivos ou funções cujas atribuições sejam correlatas ou afins às das carreiras.

Essa possibilidade, porém, não pode ser exageradamente ponderada, como decidiu o Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 3010/2014 – TCU – Plenário, Relator o Min. Raimundo Carreiro, em que foi julgada excessiva a pontuação relativa do item “experiência

gerencial” na prova de títulos e na própria pontuação total do concurso, o que ampliaria as distorções no resultado do concurso quanto à efetiva seleção dos candidatos melhor capacitados no que tange à experiência gerencial. Segundo o Edital, o peso relativo da experiência em atividade gerencial alcançou **75% da prova de títulos e 22,7% do número máximo de pontos** possível em todo o certame, o que representava uma elevação dessa pontuação em *quase dez vezes* a empregada no certame anterior para ingresso no mesmo cargo, em 2009.<sup>77</sup>.

No que se refere ao aproveitamento e transposição para as carreiras a serem criadas, é mister que seja observada a regra já adotada em outros casos, permitindo-se o enquadramento apenas dos servidores que hajam sido investidos em seus cargos por meio de concurso público, ou, no caso de investiduras anteriores a 5 de outubro de 1988, por métodos legalmente e constitucionalmente admitidos, como a ascensão funcional. Para os demais servidores, especialmente os que não foram estabilizados pela Carta de 1988, não há que se falar em transposição; e, para os que foram estabilizados pelo art. 19 do ADCT, por contarem com mais de cinco anos de exercício naquela data, há de se observar requisito previsto no § 2º do mesmo art. 19.

Assim, o único meio hábil para validar a instituição de carreiras no atual sistema constitucional com o aproveitamento dos ocupantes de cargos correlatos que não tenham sido investidos nos mesmos mediante concurso público de provas ou de provas e títulos é a aprovação em concurso de efetivação, em que, na forma supra mencionada, o tempo de atividade poderia ser computado como título. Ressalte-se, porém, que dado tempo decorrido desde 1988 – 32 anos – é possível que haja um reduzido número de servidores nessa situação ainda em atividade, e para os quais haveria pouca vantagem em submeter-se a tais processos.

O desenvolvimento nas Carreiras, seguindo os modelos mais bem sucedidos e organização, deverão proceder-se anualmente, por meio de progressão, padrão a padrão, e promoção, mediante a passagem de uma classe para a outra, observados requisitos como a avaliação de desempenho, a sujeição a cursos de aperfeiçoamento ao longo da Carreira e ao cumprimento de interstícios mínimos.

Esses interstícios deverão ser fixados, preferencialmente, de acordo com cada carreira, em função de suas peculiaridades de qualificação e responsabilidade, observando a hierarquização das classes e a complexidade de seus conteúdos atributivos.

Embora não seja possível definir a priori uma regra geral, um interstício razoável deveria observar um período mínimo de aproximadamente 15 anos para que os servidores possam atingir o final da Carreira; interstícios maiores terão, seguramente, o inconveniente de

---

<sup>77</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 3014/2014-TCU. Sessão de 05.22.2014. Disponível em [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20141112/AC\\_3010\\_44\\_14\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20141112/AC_3010_44_14_P.doc)

engessar, desestimular e impedir o desenvolvimento do servidor, enquanto interstícios mais curtos poderão, em breve espaço de tempo, gerar tensões inadministráveis relacionadas à falta de perspectivas de desenvolvimento funcional, além de gerar uma *grade creep* indesejável.

Dessa forma, as diretrizes devem estabelecer estruturas mínimas a serem observadas, em razão do nível dos cargos e seu perfil de ingresso e atribuições, considerando-se, inclusive, as idades médias de ingresso já apontadas.

E, de modo a ser estabelecida, como regra, uma estrutura em que a promoção se dê de forma meritocrática, deve ser observada a distribuição de cargos em cada classe da Carreira que permita um fluxo regular de promoções, evitando-se tanto um curso de carreira incondicionado, como o “represamento” na mesma, reconhecendo-se, assim, o direito ao desenvolvimento na Carreira como reflexo do cumprimento de regras uniformes e regulares.

Segundo a Organização das Nações Unidas,<sup>78</sup> um sistema baseado no mérito significa confiança na capacidade de decidir sobre o mérito relativo. O instrumento principal para formular as decisões é a avaliação do pessoal, e a validade desse sistema de avaliação depende da validade do sistema do mérito. Este é, sem dúvida, o principal desafio a ser vencido, uma vez que *não há inimigos declarados à avaliação de desempenho*, mas sempre que um sistema desta natureza é implementado, surgem obstáculos “inesperados” que, via de regra, acabam por reduzir sua eficácia ou mesmo reduzi-los à inutilidade. O grande problema está, portanto, em *como* apurar o desempenho, sem produzir as disfunções apontadas por DEMING: gerar um sistema arbitrário e injusto, que desmoralize os funcionários, alimente o espírito imediatista, aniquile o trabalho em equipe, estimule o medo e a mobilidade administrativa.<sup>79</sup>

Na grande maioria dos países que aplicam o sistema do mérito, a avaliação de desempenho se efetua periodicamente, em geral uma vez por ano. O tipo de instrumento de avaliação varia muito, mas é frequente que a avaliação se processe mediante um formulário padronizado, ou mediante um relatório, atribuindo-se uma pontuação a diversos fatores que medem o merecimento para a promoção. Um fator que tem sido sempre discutido é a quem cabe a avaliação: na maioria dos casos, a avaliação é feita pelo superior imediato, sujeita a reexame em nível superior. Este tipo de avaliação tem sido objeto de questionamentos, uma vez que, muitas vezes, o julgamento do superior imediato parece carecer da fidedignidade necessária sobre os verdadeiros conhecimentos e capacidades do funcionário. Outro aspecto diz

---

<sup>78</sup>Naciones Unidas, Departamento de Assuntos Económicos y Sociales, Subdirección de Administración Pública: Manual de legislación y prácticas de administración pública. *Apud* Naciones Unidas, Departamento de Assuntos Económicos y Sociales, Subdirección de Administración Pública: Manual de legislación y prácticas de administración pública. *Apud* OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Problemas de Carrera en el Servicio Público. Comisión Paritaria del Servicio Público - Primera Reunión, Ginebra, 1970. Informe III. 2ª ed. (1ª ed. 1970), Ginebra (Suiza), 1974, 67 p. p. 47.

<sup>79</sup> DEMING, E. As sete doenças fatais da administração, *apud* BARBOSA (1996:63).

respeito ao grau de participação do funcionário na própria avaliação: em muitos países, especialmente no Reino Unido, se dá conhecimento ao funcionário das avaliações desfavoráveis, possibilitando-se o recurso; em outros casos, não apenas se dá o conhecimento, como se assegura a representantes dos funcionários a participação no processo de avaliação, como é o caso da França.

No Brasil, até hoje a avaliação de desempenho na Administração Federal ainda não obteve êxito nas tentativas de libertar-se da tolerância, do paternalismo, da condescendência, e mesmo da displicência que sempre condenaram os instrumentos de avaliação ao desuso, em pouco tempo.

A experiência mais recente tem repetido as distorções verificadas no passado, especialmente a falta de uniformidade na aplicação dos critérios de aferição de desempenho, decorrente da diversidade de chefias responsáveis pela avaliação. Para solucionar esse obstáculo, a *seriedade* da avaliação passou a ser encarada como mito, a ponto de serem instituídas regras de ajuste (curva de Gauss forçada) que visam obrigar os avaliadores a enquadrar os avaliados numa pretensa curva normal, regra instituída, originalmente, para o serviço público federal, para fins de promoção, pelo Decreto n.º 80.602, de 1977, e reiterada, de forma mais drástica, pelos regulamentos de avaliação de desempenho individual vinculados ao pagamento das diversas gratificações de desempenho já existentes.

Sob a perspectiva de uma carreira, a avaliação de desempenho deve estar ligada às espécies de desenvolvimento horizontal e vertical (progressão e promoção). O aumento de salário dentro da mesma classe deve ser sempre dependente de rendimento satisfatório, e não como uma mera consequência do tempo de serviço. É esse o método capaz de assegurar, por meio de estímulos positivos e negativos, motivação à manutenção e crescimento do desempenho. A progressão, no entanto, deve ter critérios de avaliação menos rigorosos, dado que se trata de mecanismo mais flexível para o desenvolvimento na carreira. Já a promoção, que implica na mudança de classe e a assunção de responsabilidades mais elevadas, dentro da mesma carreira, deve ser acompanhada, além da avaliação do mérito, por outros requisitos, de que são exemplos a existência de vaga, a sujeição a cursos de aperfeiçoamento ou formação, além do tempo de serviço na carreira, reduzindo-se, por esses requisitos, a influência da subjetividade da atribuição das promoções.

É importante ressaltar que, a partir da vigência da nova redação dada ao art. 41 da CF pela Emenda Constitucional n.º 19/98, a avaliação de desempenho surge como instrumento necessário até mesmo para assegurar a permanência do servidor no cargo, à medida que passa a ser considerada hipótese de perda do cargo a *insuficiência de desempenho*, periódica e objetivamente apurada, como estabelece a nova redação dada ao art. 41, § 1º, inciso III:

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

§ 1º. O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada ampla defesa.

.....

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

Assim, além da avaliação destinada a aferir a capacidade e aptidão para o exercício do cargo, necessária para que seja adquirida a estabilidade - como já prevê o atual art. 20 da Lei n.º 8.112/90 - também será o servidor, como regra geral, submetido a sistema de avaliação de desempenho por meio de procedimento periódico, a ser regulado em lei complementar. Essa sistemática de avaliação de desempenho terá como efeito definir **se e quando** deverá o servidor estável ser penalizado com a perda do cargo, razão pela qual prevê o dispositivo constitucional a garantia de **ampla defesa**.

Não obstante já tenha sido aprovado por ambas as Casas do Congresso Nacional em 1999, na forma do Projeto de Lei Complementar nº 248, de 1998, a regulamentação da avaliação de desempenho para esses fins não se concretizou, visto que a proposição não teve sua tramitação concluída. A apresentação de projeto de iniciativa parlamentar no Senado Federal (Projeto de Lei Complementar nº 116, de 2017) reacendeu essa discussão, e a proposição, aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania daquela Casa, ainda aguarda apreciação pelo Plenário.

O instrumento normativo destinado à implantação de cada carreira haverá, assim, de ajustar-se tanto às diretrizes estabelecidas legalmente, quando aos critérios supra mencionados. E, como recursos estratégicos, as carreiras e seus integrantes devem ser administrados de maneira a otimizar a relação custo-benefício, com racionalidade e impessoalidade, mas também de modo a permitir uma *mudança qualitativa irreversível* no perfil da gestão estatal. E isso somente será obtido mediante a intransigente e contínua implantação das carreiras com base no **sistema do mérito**.<sup>80</sup> A instituição de um tal sistema do mérito, tanto para o ingresso quanto para o desenvolvimento na carreira, deverá ser ajustada às características de cada *carreira* a ser instituída, sob pena de converter-se em instrumento inócuo

---

<sup>80</sup> A esse respeito, vale ressaltar a afirmação de KASZNAR: “Um sistema de mérito tem efetivamente a característica positiva e altamente democrática de ser um método de remunerar as pessoas, rejeitando a maioria dos típicos critérios usados nos sistemas de pessoal que excluem a demonstração e a prova de adequação, capacidade e mérito. É isso que um sistema do mérito tenta fazer: realmente impedir que ligações políticas, amizade, nepotismo, parentesco, pressões de grupos de interesse, predisposições culturais ligadas ao saber particular de grupos específicos, raça ou religião exerçam qualquer influência significativa em decisões relativas à seleção de alguém para um cargo, uma promoção, uma transferência local ou internacional” (op. cit., p. 20).

e injusto, aferindo para cargos diversos fatores de relevância também diversa, como se fossem os mesmos cargos, perfis e tarefas.

Também é necessário instituir e estabelecer, para cada carreira, mecanismos próprios de avaliação de desempenho e de capacitação, de modo a que haja uma retroalimentação permanente, colhendo-se insumos para o sistema de promoções e o constante aperfeiçoamento, atualização e capacitação dos seus integrantes. Esta necessidade deriva, a partir do novo texto constitucional, de dois comandos específicos, o primeiro deles inserido na nova redação dada ao § 2º do art. 39 da CF, segundo o qual a participação em cursos de aperfeiçoamento ministrados por escolas de governo passa a ser requisito obrigatório para a promoção na carreira.

Um sistema eficiente de avaliação de desempenho, assim, poderá constituir-se, ainda, não apenas em instrumento de gestão da força de trabalho sob o ponto de vista do sistema do mérito, como também capaz de viabilizar a implementação de mecanismos remuneratórios baseados no desempenho, qualidade e produtividade das atividades desenvolvidas, individual e coletivamente.

A Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, trouxe contribuição importante para essa temática, ao prever um Sistema de Desenvolvimento em Carreira – SIDECA, a ser aplicável a um grupo atualmente composto por de 35 “carreiras” ou cargos, de forma a preservar e valorizar o sistema do mérito para fins de desenvolvimento na Carreira, de forma consentânea com os princípios da eficiência e impessoalidade e com vistas ao aperfeiçoamento das atividades em cada área de atuação. Contudo, passados 12 anos, o SIDECA jamais foi regulamentado, restando severa lacuna que vem sendo suprida, de forma insuficiente, por normas de transição que projetam, por prazo indeterminado, os regulamentos de progressão e promoção vigentes, em cada caso.<sup>81</sup>

Por sua vez, o Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010, disciplina a avaliação de desempenho relativamente a 49 planos de cargos ou planos de cargos e carreiras, e cujos princípios, embora adequados e válidos, esbarram no *objetivo* da regulamentação, que é, essencialmente, o de disciplinar o pagamento de parcelas remuneratórias vinculadas ao desempenho (gratificações de desempenho). Em decorrência dessa utilização, os sistemas de fixação de metas e de aferição de desempenho – institucional e individual – dos servidores têm sido apontados como incapazes de servir a seus fins. Segundo Santos (2008),

---

<sup>81</sup> Segundo a Lei: “Art. 158. Enquanto não forem publicados os atos a que se referem o § 1º do art. 155 e o § 2º do art. 156 desta Lei, as progressões e as promoções dos ocupantes dos cargos que integram as carreiras referidas no art. 154 desta Lei serão concedidas observando-se as normas vigentes: I - em 28 de agosto de 2008, para os cargos referidos nos incisos I a XI do caput do art. 154; II - em 30 de agosto de 2012, para o cargo referido no inciso XV do caput do art. 154; III - em 31 de dezembro de 2015, para os cargos referidos nos incisos XVI a XL do caput do art. 154.

*“...as práticas administrativas revelam que, por detrás desse discurso, [da remuneração como um mecanismo motivacional] outras motivações vem adquirindo maior importância, e a inadequada implementação dos sistemas de avaliação de desempenho – em favor de objetivos mais imediatos, notadamente a implementação de reajustes remuneratórios diferenciados e o controle do gasto público com aposentados e pensionistas – não somente compromete a credibilidade desse discurso, como acarreta a falência de um modelo que acaba sofrendo de uma síndrome de “Viúva Porcina”, personagem da obra de Dias Gomes já incorporado ao folclore nacional, a “que foi, sem nunca ter sido”: são sistemas de remuneração baseada em desempenho sem, nunca, terem sido, de fato, orientados para a melhoria do desempenho, e que pouco contribuem, com efeito, para os objetivos declarados pelo discurso.”*

Mesmo quando os sistemas de avaliação de desempenho não estão associados a *gratificações*, a sua utilização com o propósito de permitir a concessão de “progressões por mérito” acaba sendo vista como uma distorção, visto que a avaliação não geraria outros resultados positivos para a organização, além da recompensa salarial imediata ao servidor, especialmente no que se refere às condições de trabalho nas organizações, que é um fator sempre apontado como impeditivo de sua eficiência e eficácia (PINTO; BEHR, 2015).

#### **4.4 Estrutura remuneratória**

A implementação de carreiras, ou de um novo sistema classificatório, requer medidas simultâneas no sentido de que o serviço público seja dotado de condições para a atração e retenção de quadros qualificados para o exercício de suas funções institucionais, notadamente por meio de sistema remuneratório adequado e programas de treinamento e desenvolvimento (gerencial, administrativo e operacional).

Essas medidas, que requerem aprovação legislativa, devem ser concatenadas, pois não será viável implementar um sistema baseado no mérito, na qualificação e no desempenho, se paralelamente não for viabilizado um sistema de recompensas que indique as verdadeiras perspectivas de valorização profissional vinculadas à nova situação.

Cada carreira deverá ser dotada de uma estrutura interna específica, que reflita a sua posição hierárquica própria, a partir de critérios que permitam *classificá-la* em relação às demais. Esta estrutura há de combinar classes e padrões de maneira a refletir o *interstício* necessário para o desenvolvimento dos seus integrantes, do ingresso à aposentadoria, o qual deve ser associado a uma amplitude remuneratória que, a partir de uma remuneração inicial estabelecida com base em critérios de atratividade *vis a vis* o mercado de trabalho público e privado, permita *reter* os quadros mais experientes e qualificados, atendendo, ao mesmo tempo, os limites constitucionais e legais aplicáveis à remuneração no serviço público.

Segundo KASZNAR (1996:35) deve-se “comparar e contrastar os salários e os benefícios financeiros dos empregados do setor público com os dos empregados do setor privado em níveis profissionais compatíveis, de modo a ter uma certa noção de justiça e da adequação entre os diferentes tipos de salários”, uma vez que a concessão de salários justos e

competitivos “é o meio mais efetivo de manter bons empregados públicos no setor governamental”.

Nesse sentido, o direcionamento dado pelo § 1º do art. 39 da CF é um indicativo das regras a serem obedecidas na elaboração de uma política remuneratória adequada e na classificação e estruturação de carreiras e fixação dos respectivos vencimentos. Estabelece o atual texto constitucional:

*“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.*

*§ 1º. A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:*

*I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;*

*II - os requisitos para a investidura;*

*III - as peculiaridades dos cargos.*

Além disso, a implementação dos planos de carreira, mediante a adoção de mecanismos que permitam recompensar não apenas o mérito, mas também viabilizar a adesão dos servidores ao novo sistema, e mediante grades salariais e vantagens que valorizem a produtividade e o desempenho, deverá respeitar limites materiais virtualmente intransponíveis, face ao já elevado gasto com pessoal civil.

Será necessário, portanto, identificar as situações em que a relação custo-benefício seja mais vantajosa ao conjunto da sociedade ou da Administração Pública, pela capacidade de resposta, em termos de desempenho e melhoria da qualidade dos serviços, que possam vir a oferecer.

Trata-se de medida que, associada ao gradualismo na implementação de um novo sistema de carreiras, permitirá priorizar, no que se refere à remuneração, a correção de situações onde é mais problemática a capacidade de atratividade ou retenção de quadros qualificados, enfatizando-se os segmentos com maior capacidade de resposta qualitativa às demandas da Administração e do público e de alavancagem de outras reformas tendentes a elevar a eficácia e eficiência da máquina administrativa, reduzindo-se a evasão de quadros qualificados e criando-se condições para o ingresso de novos nas áreas estratégicas onde há carências mais graves a serem supridas.

Tal questão remete ao atual estágio de recuperação de perdas remuneratórias no serviço público federal, que, no período 1995-2004, enfrentou gravíssima defasagem. A EC 19/98, para dar solução a tal problema, previu a obrigatoriedade de revisão geral anual, sem distinção de índices, voltada a assegurar a preservação do poder de compra dos vencimentos. Todavia, em 25.09.2019, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso

Extraordinário 565089, Relator para o Acórdão o Min. Roberto Barroso, considerou, por 6 votos a 4, que

*“O art. 37, X, da CF/1988 não estabelece um dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período. Isso não significa, porém, que a norma constitucional não tenha eficácia. Ela impõe ao Chefe do Poder Executivo o dever de se pronunciar, anualmente e de forma fundamentada, sobre a conveniência e possibilidade de reajuste ao funcionalismo.”*

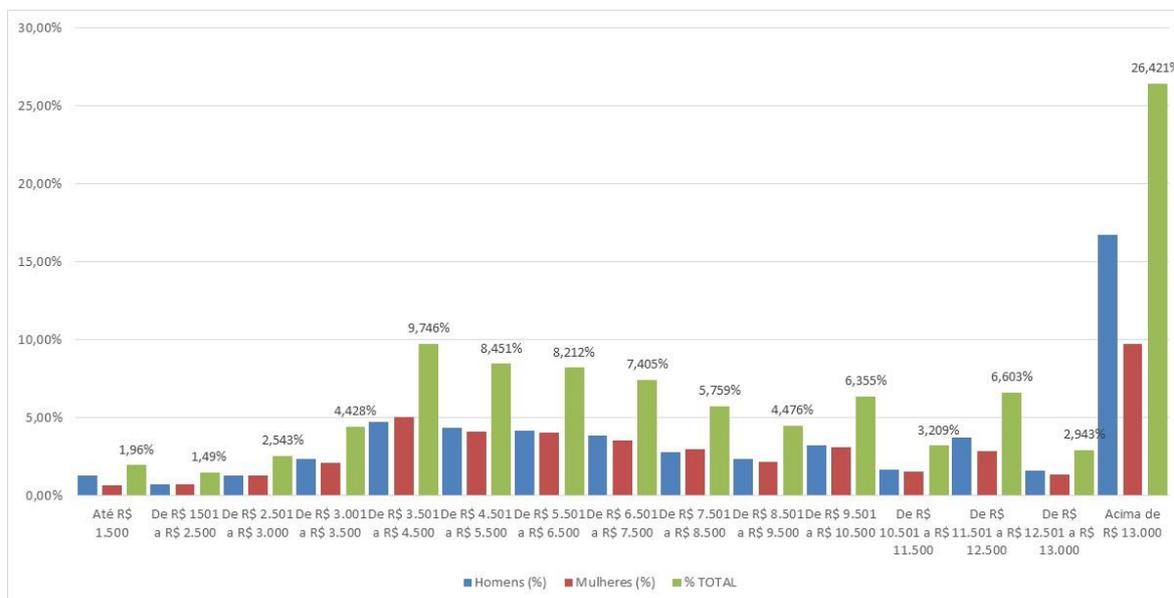
Na ocasião, a Corte fixou a tese de que

*“O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se de forma fundamentada acerca das razões pelas quais não propôs a revisão”.*

Tornou-se, assim, *letra morta* a garantia constitucional da *revisão geral anual*, que, no entanto, já vinha sendo desconsiderada pelo Poder Executivo desde 2004, e, em seu lugar, foi adotada política de recuperação salarial por meio de *reestruturações de carreira*, de modo a elidir a *uniformidade de percentual de reajuste anual*.

Em decorrência dessas soluções, tem-se, atualmente, a seguinte distribuição dos servidores ativos do Poder Executivo, por faixas de remuneração, segundo dados do Painel Estatístico de Pessoal:

**Figura 12 - Distribuição dos Servidores Públicos Federais Ativos por Faixa de Renda - Poder Executivo (jul 2019)**



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração nossa.

Trata-se de situação bastante diversa da que se verificava em 2000, quando, segundo dados do Boletim Estatístico de Pessoal, cerca de apenas 9,0% dos servidores ativos percebia remuneração igual ou superior a R\$ 14.000,00, em valores atualizados pelo IPCA:

**Tabela 13 - Distribuição dos Servidores Públicos Federais Ativos por Faixa de Renda - Poder Executivo (Nov 2000) – atualizado pelo IPCA**

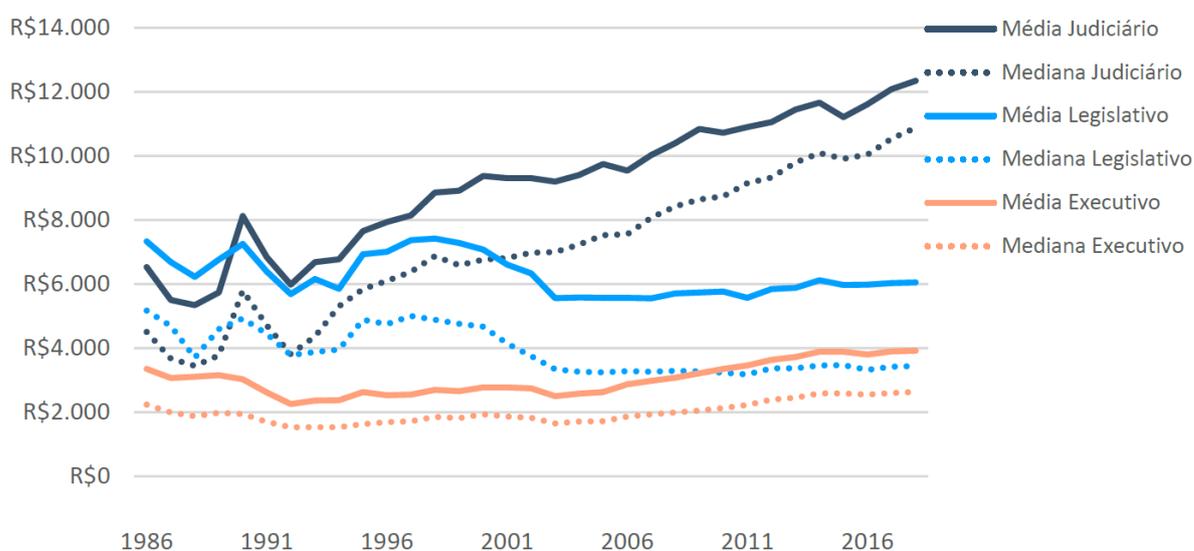
Faixa de remuneração em R\$		MÊS	MÉDIA
Até 1.565,79		1,7	2,1
De 1.568,92	a 2.348,68	8,7	8,9
De 2.351,81	a 3.131,57	11,5	12,2
De 3.134,70	a 3.914,46	23,8	23,5
De 3.917,59	a 4.697,36	12,8	12,8
De 4.700,49	a 7.828,93	21,4	21,3
De 7.832,06	a 10.960,50	8,4	8,2
De 10.963,63	a 14.092,07	5,2	4,8
De 14.095,20	a 17.223,64	2,3	2,6
De 17.226,77	a 20.355,21	1,5	1,3
De 20.358,34	a 23.486,78	0,9	1,1
De 23.489,91	a 26.618,35	1,2	0,8
Acima de 26.618,00		0,6	0,3
<b>Total</b>		<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal nº 56, SRH/MP, Dez. 2000. Elaboração nossa.

Ocorreu, assim, visível recuperação de perdas remuneratórias, mas, também, a elevação da média em razão das já mencionadas alterações do perfil do serviço público federal, com maior participação percentual de cargos de nível superior, maior presença de servidores com titulação em nível de pós graduação, e da “senioridade” da força de trabalho.

Ademais, a própria variação entre Poderes, no âmbito Federal, se deu de forma diferenciada, como evidencia a Figura a seguir:

**Figura 13- Evolução Real da Remuneração Média, por Poder da União (1986-2018)**



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculo: Atlas do Estado Brasileiro-IPEA. In. CARDOSO Jr., J. C. Anacronismos Da Reforma Administrativa: autoritarismo, fiscalismo, privatismo. Nota Técnica 15. AFIPEA, out. 2020.

Ponto crítico dessa discussão é a alegação, apresentada em estudo do Banco Mundial (2019) e outras instituições, em que se aponta um elevado “prêmio” salarial no serviço público, *vis a vis* o setor privado.

Não é objeto deste Estudo aprofundar o exame da situação remuneratória do serviço público, à luz do debate da comparação com a remuneração de carreiras do setor privado, não obstante a cautela com que devam ser examinadas tais comparações, como mencionado à p. 19 deste Estudo.

Ademais, trata-se, em muitos casos, de cargos que, em muitos casos, **não têm paradigma no setor privado** que permita a sua comparação; e, mesmo quando tal comparação é possível, as *médias* remuneratórias por ocupação não podem deixar de considerar características intrínsecas a um sistema competitivo de recrutamento, pretensamente orientado a selecionar os *melhores* e mais qualificados candidatos aos cargos públicos.

Mesmo em atividades de menor complexidade ou perfis atributivos mais simples, como atividades administrativas em geral de nível médio, comparações devem ser feitas com cautela, dadas as características da composição da força de trabalho no Governo Federal, onde a maioria esmagadora de servidores nesses cargos já estão em final de carreira e com trajetórias de muitos anos, o que se reflete em suas media remuneratórias, que, todavia, não se pode considerar elevadas ou exageradas, no Poder Executivo.

Também é necessário reexaminar os mecanismos remuneratórios baseados no desempenho, qualidade e produtividade das atividades desenvolvidas, individual e coletivamente.

A experiência recente com a criação de gratificações de desempenho, em diversos órgãos e contemplado grande parte do serviço público federal, não tem se mostrado, como já apontamos, consistente com a própria ideia de uma gestão do desempenho, tendo servido, sobretudo, como meio para a implementação de tratamento diferenciado entre servidores ativos e aposentados, visando à redução da despesa com pessoal e contorno à garantia constitucional de paridade entre ativos e aposentados, ou, em alguns casos, à instituição de tratamentos discriminatórios, casuístas ou, simplesmente, para justificar reajustes diferenciados para parcelas do funcionalismo, burlando a obrigação constitucional da revisão geral de vencimentos.

Também no que se refere à política remuneratória, a criação dessas vantagens permite implementar instrumentos que associem a remuneração ao desempenho do individual do servidor e institucional dos órgãos e entidades de exercício, aumentando o grau de subordinação do servidor ao comando político. A generalizada implantação de gratificações de desempenho estaria em conformidade, assim, com os princípios da administração gerencial, voltada para resultados. Nesse sentido, parte do salário seria tratada como "prêmio" pelo seu desempenho, dependendo, no entanto, da implementação de um complexo sistema de fixação e aferição de metas e resultados.

No entanto, a implementação de gratificações dessa natureza depende também da instituição de sistemas de avaliação de desempenho que, até o momento, têm-se mostrado precários e deficientes.

Na maior parte dos casos, para que possa ser deferida na sua integralidade aos seus beneficiários tais gratificações exigem a fixação e apuração de metas e a criação de instrumentos que acabam por valorizar sobretudo critérios puramente quantitativos, e virtualmente incompatíveis com questões fundamentais para o serviço público, como a preservação de valores sociais, eficácia, efetividade, equidade e impessoalidade.

Apesar de efetivamente conter alguns aspectos positivos, o fato é que os sistemas de avaliação de desempenho já implementados, baseados na fixação de metas e de critérios para sua avaliação, têm deixado muito a desejar.

A estruturação de um sistema remuneratório, assim, deverá colocar, como elemento fundamental, a fixação de tabelas de vencimento ou que tornem menos relevantes e necessárias vantagens de qualquer natureza para assegurar compensação adequada aos servidores, mas que reflitam a evolução nas Carreiras e a progressiva qualificação dos seus integrantes.

#### ***4.5 Formação, qualificação e treinamento: o papel das Escolas de Governo***

Embora o sistema de recrutamento por concurso público seja a forma ideal, por propiciar à Administração a escolha numa amostra maior de candidatos qualificados para a função e impedir atos discricionários de nomeação e contratações baseadas em critérios outros que não o aprimoramento da função, ele não é suficiente, por si, só, para assegurar a existência do sistema do mérito, ou para garantir a profissionalização de seus quadros. São necessários, ainda, instrumentos consistentes de avaliação de desempenho e processos de formação, treinamento e capacitação.

A eficácia do serviço público depende, em grande medida, do treinamento e capacitação do pessoal selecionado. Uma vez que o servidor seja recrutado, selecionado e preparado segundo critérios transparentes, impessoais e científicos para o exercício da missão, a avaliação de desempenho, treinamento e capacitação contínuas, associados a um sistema remuneratório digno, são indispensáveis para assegurar que os bons servidores possam ser identificados, valorizados e estimulados em sua atividade cotidiana.

A constituição de novas carreiras orientadas por um perfil multidisciplinar e polivalente demandará a **formação e qualificação continuada** dos servidores recrutados segundo este novo paradigma, viabilizando a elevação dos níveis de eficácia e eficiência da atuação do serviço público.

Este processo deverá ser coordenado pelo órgão central de gestão de recursos humanos, em articulação com os órgãos detentores da lotação dos cargos a serem providos, mas implementada por meio das Escolas de Governo da Administração Federal, notadamente a Escola Nacional de Administração Pública, instituição que, por definição da Lei nº 8.140, de 28 de dezembro de 1990, tem como finalidade básica “promover, elaborar e executar os programas de capacitação de recursos humanos para a Administração Pública Federal” e coordenar e supervisionar os programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelos demais centros de formação.

Com a vigência do § 2º do art. 39 da CF, na redação dada pela EC nº 19/98, essa função reveste-se de importância ainda maior, dado que a promoção e o desenvolvimento nas carreiras devem estar vinculados, obrigatoriamente, à participação do servidor a cursos de formação e aperfeiçoamento ministrados pelas escolas de governo.

A proposta do Poder Executivo, contida na PEC 32/2020, de revogação desse dispositivo, restou *rejeitada* pela Comissão Especial em 23.09.2021, o que assegura a prevalência desse comando constitucional, direcionando a atuação dos entes governamentais no que se refere à profissionalização da gestão a partir da formação e aperfeiçoamento do servidor de carreira.

Este processo deverá ser coordenado pelo órgão central de gestão de recursos humanos e supervisionado pela ENAP, com a colaboração da rede de ensino superior e dos centros de formação da administração pública, maximizando-se a utilização dos meios disponíveis.

A adoção de medida desta natureza exige o fortalecimento da instituição voltada para a seleção e formação destes quadros nos moldes de Escolas de Governo consagradas, papel que deve caber, preferencialmente, à ENAP. A experiência da ENA da França, da *John Kennedy School of Government*, dos EUA, a ENAP do Canadá, do INAP da Argentina, dentre outras, e que, de resto já foi considerada quanto da constituição da ENAP, deve ser aproveitada, como também a própria experiência brasileira na formação de quadros superiores de perfil generalista, híbrido ou especializado.

A fusão entre a Escola Fazendária e a ENAP, promovida pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, colocou sob a alçada dessa última a formação para a totalidade das Carreiras estruturadas sob a supervisão do Ministério da Economia, o que deve ser considerado uma oportunidade para o fortalecimento da instituição como Escola de Governo e fortalecimento de seu papel coordenador e articulador da *Rede de Escolas de Governo do Poder Executivo* e do

*Sistema de Escolas de Governo da União*.<sup>82</sup>, conforme definido pelos Decretos nº 9.991, de 28 de agosto de 2019 e 10.369, de 22 de maio de 2020.

Além disso, é fundamental aprofundar as medidas para a institucionalização do aproveitamento dos egressos das Escolas de Governo na Administração Federal, vinculando o processo de formação ao acesso às carreiras, nos termos previstos pelo art. 39, § 2º da Constituição, e, ainda, ao acesso a cargos e funções de direção e assessoramento, como, ademais, já prevê, ainda que de forma facultativa, o § 2º do art. 10 da Lei nº 14.204, de 2021<sup>83</sup>.

O fortalecimento das Escolas de Governo e a ampliação de sua atuação, e em especial da ENAP, além de contribuir decisivamente para a melhoria da capacitação da Administração Pública e dos ganhos de eficiência e eficácia daí advindos, teria ainda o efeito de democratizar o acesso aos cargos de gestão a todos os cidadãos pela via do concurso público às carreiras da alta administração, clientela preferencial destas instituições.

Para esse fim, as Escolas de Governo já existentes devem ser dotadas de meios materiais e humanos que lhes permitam desempenhar o papel que lhes está reservado sem recorrer ao incrementalismo e à improvisação que, via de regra, têm comprometido os resultados dos processos de formação de servidores para a alta administração.

A título exemplificativo, ressalte-se que, na esfera da União, a Lei nº 7.834/89 determina como prioridade a ser satisfeita pela ENAP - Escola Nacional de Administração Pública a formação de quadros dirigentes e destinados às atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Embora a ENAP venha se tornando um centro de pesquisa e pós-graduação em políticas públicas e gestão governamental, com expressiva atuação realização de pesquisas e publicação de obras de referência e estudos sobre essas áreas temáticas, e disponha de instrumentos que facilitam a sua atuação, como a Gratificação Temporária de Atividade em Escola de Governo – GAEG, devida aos titulares de cargos de provimento efetivo, em efetivo exercício nas escolas de Governo, e a Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso – GEC, que permite retribuir servidor que atue em caráter eventual como instrutor em curso de formação, de desenvolvimento ou de treinamento regularmente instituído no âmbito da administração pública federal, a descontinuidade de sua função como instituição formadora para Carreiras, em face da não realização regular de concursos de ingresso, a coloca em situação

---

<sup>82</sup> Esse sistema, não obstante ser mencionado no Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, e no Decreto nº 9.991, de 2019, que o revogou, nunca foi formalizado em qualquer ato normativo.

<sup>83</sup> § 2º Poderão ser considerados nos critérios para ocupação de CCE ou de FCE a conclusão, com aproveitamento, de cursos de formação e aperfeiçoamento direcionados ao exercício de cargos públicos, desde que para cargos ou funções exclusivos de servidores.

desfavorável, inclusive em face da concorrência com instituições acadêmicas, inclusive não-governamentais, que desempenham há décadas a mesma função.

## 5 Conclusões e Propostas para um Sistema de Carreiras

Como se pôde perceber, a questão da organização dos quadros do serviço público federal em Planos de Cargos ou Carreiras exige uma séria e profunda abordagem, no rumo de sua adequada conceituação e implementação.

Este Estudo, que retoma pesquisas e reflexões por nós formuladas ao longo dos últimos 25 anos, permite concluir que, dada a incompletude dos processos de reformam, muitos dos problemas identificados ao longo desse período permanecem presentes, ainda que outros tenham sido amenizados ou parcialmente superados.

A história brasileira nunca registrou um enfrentamento decidido do desafio de construção de um Serviço Público profissionalizado e totalmente desvinculado da apropriação político-partidária dos seus cargos. O serviço público, suas entidades, quadros de pessoal e órgãos sempre foram loteados, invadidos e geridos como propriedade da classe política, que resistiu sempre, e até hoje resiste, às esparsas tentativas de profissionalização da gestão, democratização do processo de formulação de políticas e institucionalização do sistema do mérito.

Nos Estados Unidos, Inglaterra, França e Alemanha, este problema já foi solucionado, ainda que de forma não definitiva, por meio de medidas que vêm sendo adotadas desde a segunda metade do século 19, instituindo-se, nesses países, um corpo burocrático sólido e profissionalizado, sendo que as medidas de reforma adotadas nesses países têm buscado, para reduzir a rigidez e “autonomia” burocrática, elevar o grau de politização da Administração Pública e reduzir os rigores dos sistemas de carreira vigentes.

Absolutamente atual, portanto, a afirmação constante da Mensagem Presidencial enviada por Washington Luís ao Congresso em 1929, a qual apontava, no que hoje pode ser interpretado como uma profecia e um conselho aos Governos futuros, que

*"...para o desenvolvimento do BRASIL. tão indispensável é a ordem pública, a estabilidade da moeda, o equilíbrio do orçamento, o aparelhamento econômico, como a reorganização do funcionalismo."*<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Apud NASCIMENTO (1962:30).

Para que se opere esta reorganização, é indispensável que se dê solução à ausência de algo que se possa chamar de uma política de recursos humanos.

Não obstante o discurso governamental, recorrente na linha das “reformas, as políticas administrativas não são sequer formuladas, num contexto em que o *incrementalismo* determina as ações do governo, notadamente subordinadas à ótica de caixa e da contenção dos gastos públicos, o que é agravado pelas dificuldades enfrentadas pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil, atualmente o Ministério da Economia, onde os temas da área de gestão de pessoas acham-se relegados a um plano hierárquico que não condiz com a sua importância.

Passados mais de 32 anos da entrada em vigor da Carta de 1988, não se pode mais atribuir os problemas existentes à herança do período autoritário ou da transição democrática, ou da ausência de implementação de medidas que a própria Constituição definiu. Antes, é preciso ver que o que se fez ao longo desse período não observou um planejamento estratégico, ou uma visão de futuro, mas decorreu de improvisações, permeadas de medidas positivas, mas insuficientes, mas que, pelo menos, permitem a retomada desse tema em bases menos problemáticas do que as que existiam há 30 anos, quando da entrada em vigor da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

A complexidade do problema analisado implica na necessidade da busca de um novo paradigma para a organização dos quadros da Administração Federal. Os sintomas da *crise do paradigma* vigente se explicitam à medida que não se construiu, desde a vigência da Carta de 1988, uma alternativa viável e consistente para a estruturação de carreiras. As regras estabelecidas pelos Planos de Cargos em vigor tornaram-se imprecisas, novas alternativas foram buscadas fora do seu padrão de racionalidade, e seus conceitos progressivamente abandonados, em prol de conceitos ainda menos definidos.

Torna-se necessário, assim, oferecer soluções para o problema, rompendo com o ciclo atual, cujas condições se mostraram particularmente prejudiciais à organização de um sistema de carreiras consistente com as peculiaridades do contexto brasileiro.

Como alerta a OCDE (2008:22), embora os méritos de um sistema de carreira sejam inequívocos, há também algumas fraquezas a serem consideradas, como a tendência à geração de uma cultura avessa ao risco e contrária à inovação e modernização, ou inadequada à prestação de serviços e outras atividades orientadas para o cidadão ou usuário, além proporcionar pouca flexibilidade na organização de várias combinações de habilidades e na adaptação rápida de habilidades e competências a um ambiente em mudança.

Tais razões, contudo, não devem levar à extinção do sistema do mérito no serviço público, como tem ocorrido, por exemplo, nos EUA, deteriorando o serviço público de carreira. Segundo Bowman e West (2007), no Estado do Texas, o sistema do mérito foi extinto em 1985, e todos os servidores passaram a ser contratados livremente. Em 1996, na Geórgia, todos os

novos servidores passaram a ser contratados de forma discricionária e, na Flórida, em 2001, foi eliminada a estabilidade para gerentes intermediários. A Carolina do Sul e o Arkansas aboliram o sistema do mérito, enquanto estados como Indiana, Delaware, e Kansas reclassificaram seus serviços civis de carreira para permitir a livre contratação de pessoal.

No nível federal, agências como a Federal Aviation Administration, o Internal Revenue Service, o General Accountability Office e a National Aeronautics and Space Administration receberam dispensa total ou parcial de observarem o Título 5 do U.S. Code, que define o sistema do mérito.

Em fins de 2020, o Presidente Donald Trump editou um decreto (*Executive Order*), para alterar o regime de trabalho de milhares de servidores públicos, e tornar mais fácil a sua demissão.

Segundo o disposto na *Executive Order* 13.957, de 21 de outubro de 2020, seria criada uma nova categoria de servidores (a Tabela F), permitindo às agências governamentais reclassificar postos de trabalho, em posições para as quais a proteção constitucional e estatutária dos servidores seria eliminada, colocando-os sob risco de demissão discricionária. Essa Ordem Executiva permitiria às agências incluir cargos indicados politicamente nessa nova Tabela F, sem base em seleção meritocrática, criando, assim, uma nova categoria de cargos políticos. Seria nada menos do que uma tentativa marginalizar o serviço público de carreira, transferido para esse novo “tipo” de funcionários as tarefas de formulação de políticas, com o fim declarado de politizar a administração, ou seja, fortalecer o comando político sobre a “máquina” administrativa. Embora declaradamente a intenção fosse assegurar que esses servidores tivessem “temperamento apropriado, perspicácia, imparcialidade e bom senso”, em razão da natureza de suas funções, e que, por isso, não poderiam ser protegidos pela estabilidade, o resultado seria a desmoralização do sistema do mérito, implementado desde 1883 no Governo Federal, partidarizando ainda mais o serviço público do país. E isso, num país onde quase metade das posições do Senior Civil Serviço já podem ser providas por critério político, como ocorre, no Brasil, com os “DAS”.

Contrariando princípios basilares do sistema do mérito, o novo Decreto liberaria as agências desses princípios e regras, tanto para a contratação quanto para a demissão; além disso, servidores permanentes, de carreira, teriam seu *status* alterado pelas agências, sem direito ao regime jurídico anterior. E passariam, nessa condição, a ter como “colegas” indivíduos nomeados politicamente, sem seleção pública.

Contudo, essa proposta não chegou a ser implementada: com a derrota de Trump, o processo foi interrompido. E, em 22 de janeiro de 2021, o Presidente Joe Biden, numa das suas primeiras medidas, editou a *Executive Order* 14.003, revogando a *Executive Order* de Donald Trump e preservando o sistema anterior.

Assim, para que o sistema do mérito não seja visto como obstáculo à boa gestão, levando à tentação de sua “mitigação” ou mesmo eliminação, deve-se procurar contornar os aspectos considerados negativos de um sistema de carreiras, decorrentes da permanência indeterminada do servidor no cargo público, tais como a desmotivação, a inércia, a falta de iniciativa. Um sistema de carreira baseado no mérito não pode compactuar com a proteção aos incompetentes, medíocres ou acomodados. Deve mitigar, ainda, a tendência a que o corpo funcional se torne uma “casta” ou corporação fechada onde os seus membros perdem o contato com a realidade fora da Administração Pública e com as necessidades do público a que devem servir.

Em vista da complexidade do tema, parece demasiado pretensioso tentar alcançar, com os escassos meios à nossa disposição, propostas válidas no sentido da implantação de planos de cargos e carreiras segundo critérios técnicos adequados, mas complexos. Além disso, a tendência à simplificação exagerada, de modo a permitir a "administração discricionária" dos recursos humanos e o atendimento das necessidades do momento da forma mais conveniente, aliada ao discurso de alguns setores do serviço público que defendem uma "renovação" radical da forma como a questão deve ser abordada, é prejudicial à discussão séria do tema.

No caso da implementação de um sistema de desenvolvimento em carreira para os servidores públicos federais, parece estar neste ponto o nó da questão.

Há uma crescente pressão por parte dos servidores públicos e suas entidades sindicais para que seja adotado no Brasil o conceito de *carreira interna*, gerando um sistema de carreira do tipo fechado, cujas regras permitam ao servidor definir sua própria carreira dentro do serviço público, ingressando num determinado nível, cargo ou área e, a partir daí, conciliando possibilidades e interesses, ascender continuamente na "máquina" até a posição que lhe seja satisfatória.

Para tanto, são preconizados modelos tais como "carreira por área", "carreira por órgão", "carreirão", "carreira em Y"<sup>85</sup>, todos eles, *a priori*, incompatíveis em maior ou menor grau com o princípio de democratização do acesso aos cargos públicos admitido pela Constituição em vigor.

No entanto, esse parece ser um falso debate: a adoção de um modelo de organização de carreira destinado a satisfazer pretensões dessa natureza não implica numa *solução ótima*

---

<sup>85</sup> Uma “Carreira em Y”, cujo uso se dá com maior frequência em empresas ou instituições de tecnologia, pressupõe que, em um determinado momento do desenvolvimento na carreira, o empregado continue em sua atividade técnica, para a qual foi contratado, aprofundando sua especialização, ou seja direcionado para as atividades gerenciais ou de liderança. Assim, haveria dois “ramos” saindo do mesmo “tronco”. A Carreira em Y tem como derivação a “Carreira em W”, adotada por algumas empresas, na qual, além dos ramos técnico e gerencial, o ramo de “gestor de projetos” permite que um técnico continue executando suas atividades mas com funções de gestão menos amplas que as do ramo gerencial, cujo “desaguadouro” é a alta direção.

que justifique a radical modificação dos conceitos a serem empregados para a organização de um sistema de carreira no Brasil.

Segundo a lição de PIQUEMAL<sup>86</sup>, entre o sistema de carreira (entendido **stricto sensu**, como *sistema fechado*) e o sistema de cargo (*sistema aberto*) há apenas diferenças de método, e não diferenças de fundo. Esta visão se confirma pelas tendências já apontadas: de um lado, nos quadros organizados em sistemas fechados, se observa a tendência ao recrutamento sobre empregos precisos, mitigando o alcance da classificação por categorias; de outro lado, nos países que adotam o sistema de cargo, ou aberto, existe um esboço de carreira sob a forma de promoção por mérito ou antiguidade; e, enfim, as funções públicas de caráter “pragmático” mesclam técnicas de carreira e de emprego.

A existência de um sistema de carreira não pode dispensar a existência de cargos que constituem os patamares de enquadramento dos funcionários. O sistema de carreira não pode ignorar as etapas, os pontos de apoio sobre os quais se dá a promoção.

A solução desse problema deve atender à natureza do serviço público. O sistema de carreira, é verdade, é mais próprio do regime de direito público, enquanto o sistema de cargo é mais próximo do regime de direito privado, contratual, embora não seja incompatível com o regime estatutário. A composição entre os dois sistemas, buscada pelos sistemas “pragmáticos”, fugindo do rigor de cada um, visa conciliar a eficiência necessária à ação do Estado com as virtudes do regime estatutário.

A forma como o problema deve ser abordado, no entanto, não pode ignorar a lição de DALLARI (1990:53), que coloca a questão nos seguintes termos:

*“...O plano de carreira não pode ser entendido como um benefício ao servidor, mas sim como um instrumento de melhoria do serviço público, como meio de proporcionar a melhoria da qualidade de vida da coletividade, enfim, como forma de satisfazer o interesse público, proporcionando também, mas não exclusivamente, vantagens aos servidores, aos bons servidores, aos melhores servidores públicos.”*

Nessa perspectiva, as *Diretrizes Nacionais para a instituição de Planos de Carreira, Cargos e Salários no âmbito do Sistema Único de Saúde – PCCS – SUS*, aprovadas pela Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS em 2006, o Plano de Carreira é definido como o “conjunto de normas que disciplinam o ingresso e instituem **oportunidades e estímulos ao desenvolvimento pessoal e profissional dos trabalhadores** de forma a contribuir com a

---

<sup>86</sup> PIQUEMAL, Marcel. Problématique générale. Apud ZILLER (org.), op. cit., p. 34-35.

**qualificação dos serviços prestados pelos órgãos e instituições**, constituindo-se em instrumento de gestão da política de pessoal”<sup>87</sup>.

Com base nessa premissa, cumpre então, à guisa de conclusão, propor, à luz dos elementos obtidos, propostas para a sua solução.

### **5.1 Soluções práticas para problemas concretos**

Para melhor compreensão das possibilidades de solução para o problema da organização de planos de carreira para a Administração Federal, é necessário resgatar-se alguns elementos que, como vimos anteriormente, são limites e condicionantes, gerando efeitos de grande impacto.

O primeiro deles é necessidade e conveniência de que seja mantida a unicidade de regimes de trabalho, vedando-se a reimplantação do regime celetista no âmbito da Administração Federal, ou de regimes diferenciados para servidores de carreira, por definição recrutados para exercer atividades de caráter permanente.

Ainda que o debate sobre a vinculação da estabilidade ao regime estatutário, sob a perspectiva da proteção aos servidores em atividade típica ou exclusiva de Estado, possa parecer tentador, na medida em que permaneceriam protegidos pela estabilidade no cargo os servidores que estão mais expostos, em suas atividades, a pressões indevidas, a própria dificuldade, já examinada, de aplicar essa segregação, abre caminho a um debate que pode resultar infrutífero, ou, na melhor das hipóteses, a soluções injustas.

Ademais, não há que se falar, atualmente, em impactos previdenciários do regime estatutário, visto que as EC 41/2003 e 103/2019 eliminaram, para os servidores investidos em cargos desde 2004, o direito à aposentadoria integral. A EC 103/2019 foi ainda além, estendendo o fim da aposentadoria integral e da paridade de reajustes entre ativos e inativos de forma compulsória para todos os entes da Federação.

A preservação do regime jurídico único, estatutário, aplicável aos servidores titulares de cargos efetivos, não impede, por se tratar de situações diferentes, a contratação de pessoal temporário, nos limites estabelecidos pela legislação que regulamenta o art. 37, IX da Constituição, que permite essa solução para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público. A Lei nº 8.745, de 1993, já dispõe sobre essas situações, tendo sido alterada, ao longo de sua vigência em nada menos que 22 oportunidades. Em sua atual redação, ela já é

---

<sup>87</sup> Protocolo nº 6, de 2006, que “Aprova as “Diretrizes Nacionais para a instituição de Planos de Carreira, Cargos e Salários no âmbito do Sistema Único de Saúde – PCCS – SUS”. Brasília: Ministério da Saúde; 2006. Disponível em [http://conselho.saude.gov.br/proto/protocolo\\_diretrizespccs.doc](http://conselho.saude.gov.br/proto/protocolo_diretrizespccs.doc)

razoavelmente abrangente, cobrindo grande leque de possibilidades de contratação temporária, e sob a sua regência, mais de 26.900 trabalhadores civis no serviço público federal, em setembro de 2020<sup>88</sup>. No entanto, se trata de pessoal que, por definição, *não integra* o sistema de Carreiras, e que não pode, igualmente, exercer atividades em que seja pressuposto a proteção no exercício do cargo, notadamente em atividades de regulação, fiscalização, tributação, etc.

O segundo é o mandamento inserido no parágrafo 1º do mesmo artigo, com a redação dada pela EC nº 19/98, que, embora não mais preveja a garantia expressa de isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou entre servidores dos diferentes poderes, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho, permite que se extraia entendimento no mesmo sentido, já que os critérios utilizados para a fixação dos padrões de remuneração deverão ser igualmente isonômicos, em função do que prevê o "caput" do art. 5º da Constituição.

Outro dispositivo correlato é o mandamento de que sejam submetidos a concurso de efetivação os servidores não concursados, para que sejam enquadrados em carreiras, como decorre do art. 19 do ADCT.

A Lei nº 8.112, em 1990, transformou todos os empregos em cargos públicos (por natureza efetivos), com os "servidores" neles investidos, sem, sequer, consultar quanto à estabilização ou não pelo art. 19 do ADCT, o que levou ao ajuizamento, tardio, da ADI 2968, referida na nota à p. **Error! Bookmark not defined.**

Independentemente do que venha a ser decidido, há que se considerar o precedente adotado no julgamento da ADI 2.949, em 2007, em que, apreciando a constitucionalidade do § 1 da Lei nº 10.254, de 1990, do Estado de Minas Gerais, o STF considerou, por unanimidade, que não é possível considerar-se, para fins de efetivação, a mera aprovação no concurso para esse fim e independentemente da classificação no certame, no caso dos servidores *não estabilizados*, sob pena de subversão da ordem de classificação em concurso. Assim, a contrário senso, seria possível a consideração de que os *estabilizados* poderiam ser *efetivados* desde que aprovados nesse concurso de efetivação, observada a pontuação estabelecida em lei, sem a obrigatoriedade de observância de ordem de classificação ou existência de vagas.

As leis que instituíram ou reorganizaram algumas carreiras, desde então, tentaram, com já mencionado, estabelecer distinção entre *concurados* e *não concursados*, para fins de transposição. Mas, em grande parte dos casos, mesmo tal distinção em nada resultou, pois os servidores "estabilizados" ou não passaram a fazer jus a remunerações iguais ou aproximadas

---

<sup>88</sup> Desse total, 9.455 eram Professores Visantes ou Substitutos, contratados por Instituições de Ensino e outros 7.169 contratados pelo IBGE para execução de atividades relacionadas ao Censo 2020. Cfe. Dados do Portal da Transparência/Controladoria Geral da União. Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/download-dados/servidores>.

aos das carreiras constituídas. E, passados 32 anos da promulgação da Constituição, e 30 anos da implantação do RJU, pouca utilidade prática haveria em se fazer uma ampla revisão das situações constituídas, notadamente as aposentadorias estatutárias concedidas desde então. À luz do princípio, reconhecido pelos Tribunais, da estabilidade das relações jurídicas, é bastante improvável que quaisquer efeitos a serem obtidos, do ponto de vista fiscal, fossem validados. Mesmo que o STF venha a julgar a ADI 2.968, é grande a possibilidade de que venha a modular seus efeitos com eficácia “ex nunc”.

Quanto ao terceiro “elo” - talvez, dentre todos, o principal, à medida que produz insumos que poderiam ter viabilizado a implementação dos demais - carece de uma etapa anterior, mas decisiva.

Para assegurar a coerência dos planos de carreira com as demais disposições relativas a isonomia e regime jurídico, torna-se necessário elaborar, antes da implantação dos Planos de Carreira propriamente ditos, um conjunto de diretrizes gerais que a orientem, aplicáveis a toda a Administração Pública Federal.

O meio mais hábil para que se atenda a tais limites e princípios é a elaboração e a aprovação, pelo Congresso Nacional, de uma **Lei**, norma jurídica superior infraconstitucional, capaz de estabelecer as **regras gerais, as diretrizes para a implantação dos Planos de Carreira**. Não se pode implantar Planos descolados da realidade. Não se pode elaborá-los e discuti-los sem que haja parâmetros mínimos. É essencial que se tenha a medida da complexidade e da sistematicidade das carreiras, planos e cargos existentes, para que possam ser ajustados à necessidade de assegurar regras transparentes de desenvolvimento em carreira ao servidor e atender aos princípios gerais da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade que regem a Administração Pública.

A tendência recente verificada é, como verificamos, a intenção explícita de se tentarem soluções paliativas que ocultam a intenção de **contornar dificuldades** no trato do problema sem atentar para a sua amplitude de suas repercussões sobre a Administração Pública.

Do ponto de vista conceitual, a incompatibilidade entre as propostas defendidas por alguns segmentos do serviço público, e por parte das próprias instituições governamentais e o sistema admitido pela Constituição coloca em xeque os modelos apresentados à discussão. Somente se viabilizará uma solução duradoura para a organização do sistema de desenvolvimento em carreira se as propostas foram adequadas aos limites constitucionalmente impostos e ao interesse da sociedade.

Como evidencia o exposto ao longo deste estudo, somente através de um conceito de carreira que considere como elemento nuclear **o conteúdo atributivo do cargo** é que se estará atendendo à norma constitucional, sob pena de construir-se um *castelo de cartas* sobre

conceitos artificiais, como constatamos a partir da análise das medidas adotadas ao longo do período analisado.

Por outro lado, as tendências atualmente em evidência demonstram o perigo de se deixar o assunto sem o merecido tratamento: sem as diretrizes que orientem a implantação dos Planos de todos os Poderes, ou com diretrizes enviesadas pelo corporativismo, cada plano ou proposta tende a se constituir num casuísmo, sem qualquer correlação com o todo. Tais tendências tem como produto, não a definitiva e correta implantação dos planos de carreira na Administração Pública, mas a adoção de medidas de alcance parcial contrárias à efetiva implantação do sistema do mérito e de processos transparentes de qualificação dos servidores.

A adoção de um modelo equivocado, partindo da premissa da simplificação conceitual poderá ter, além disso, como consequência um **grave e profundo engessamento da máquina administrativa**, contribuindo absurdamente para o **aumento do corporativismo**. Instituído-se, por exemplo, carreiras por órgão, com denominação própria e individualizada, identificadas com a natureza do órgão, estar-se-ia criando um grupo de carreiras diferenciadas, e, portanto, incompatíveis entre si, no sentido de que cada uma teria suas "características próprias".

Um outro problema grave decorrente da adoção de princípios inadequados à sistematicidade do serviço público federal seria a inviabilização em definitivo da implantação de uma política remuneratória mais equitativa entre os Três Poderes, e mesmo dentro do mesmo Poder. Cada Plano, proposto por uma área ou órgão do Governo, e atendendo apenas às suas carreiras específicas e aos servidores nelas enquadrados, trataria do seu próprio sistema de remuneração, instituindo vencimentos e vantagens sem nenhuma consideração em relação aos planos de outros órgãos ou áreas. É de se supor que não seria tranquilo assegurar, a todos os servidores de todos os órgãos que hoje ocupam os mesmos cargos, mas que passariam a ocupar cargos novos nas novas Carreiras, as mesmas vantagens: algumas carreiras seriam privilegiadas, num processo já por demais conhecido e que se repete ciclicamente.

Esta complexidade exige a busca de caminhos que aliem o interesse público, a conveniência da administração, o direito dos servidores e a busca da eficácia e eficiência, além do respeito aos limites jurídicos impostos pela natureza do objeto de intervenção. As medidas que vierem a ser adotadas somente serão duradouras e adequadas se atenderem a estes requisitos, os quais não são, necessariamente, contraditórios.

Há que se buscar, portanto, instrumentos para garantir que estes princípios sejam respeitados, o que exige que se dê um novo tratamento à matéria, que contemple os seguintes aspectos e etapas fundamentais:

- 1) levantamento completo, nos 3 Poderes, dos cargos e categorias funcionais e respectivas atribuições, a fim de subsidiar a implantação dos Planos e seu posterior enquadramento nos

mesmos. Esse levantamento deverá permitir a identificação e descrição de todos os cargos existentes, os quais serão, posteriormente, classificados, avaliados e agrupados, de acordo com seus conteúdos ocupacionais e níveis de responsabilidade e qualificação. Sem esse reordenamento geral dos cargos e funções, será impossível alcançar-se as etapas posteriores da organização de carreiras. Segundo recomenda a OCDE (2010: 168):

*“O serviço público brasileiro também precisa de um meio padrão de avaliação de cargos para fins de remuneração e classificação, a fim de introduzir mais transparência no sistema de remuneração e avançar para uma gestão mais eficiente dos níveis relativos de remuneração. Um princípio fundamental da organização deve ser a adequação de todos ou da maioria dos cargos em um sistema comum de classificação para definição de níveis e remuneração e uma estrutura comum de competência para fins de recrutamento, seleção e desenvolvimento de equipe. O princípio básico da classificação de cargos é que cargos similares com funções, desafios e condições de trabalho equivalentes devem ter remuneração equivalente (uma exigência constitucional – Artigo 39, §1). Um sistema de classificação de cargos ajudaria a afastar o foco dos trabalhos individuais e a quebrar demarcações. Apesar de carreiras técnicas, profissionais e científicas especializadas serem naturalmente específicas para certos ministérios ou agências, elas também devem ser classificadas dentro da estrutura comum.”*

2) elaboração de diretrizes técnicas para a implementação de planos de carreira na Administração Federal, adequadas à necessidade de uma recuperação conceitual da matéria ajustada à complexidade do serviço público e aos limites constitucionais. Essas diretrizes, tomando como ponto de partida o universo de cargos e respectivas atribuições, permitirão a fixação de critérios básicos para a constituição das carreiras e as regras gerais para sua administração. Tais diretrizes terão caráter geral, servindo como meio para que, no uso da autonomia que a Constituição assegura aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário para dispor sobre a organização e remuneração de seus cargos, não seja violada a norma superior, de caráter geral, que determina a **isonomia como decorrência da implantação dos Planos de Carreira**. Em consequência, é essencial que se assegure também, por meio do instrumento próprio, que no âmbito do mesmo Poder os Planos de Carreira sejam constituídos com base em regras gerais que lhes garantam coerência e compatibilidade de uns com os outros.

3) a estruturação dos planos deve ser orientada em função dos cargos e suas atribuições, organizando-se uma estrutura a partir de grupos ocupacionais, carreiras, classes e cargos em função de suas especificidades, perpassando todos os ministérios e entidades autárquicas e fundacionais;

4) organização das carreiras em função de um quadro geral de pessoal para todos os servidores do mesmo Poder, como consequência da adoção do Regime Jurídico único, evitando-se a organização de carreiras ou planos por órgãos ou "áreas", o que geraria planos estanques e diferenciados, inviabilizando a implantação correta da isonomia salarial e a mobilidade horizontal. Isto não significa, em nenhuma hipótese, a adoção de uma carreira única para todo o serviço público, mas uma carreira única para os mesmos cargos, com lotação distribuída em todos os órgãos em que sejam necessários, viabilizando-se a *mobilidade* entre eles e a otimização do aproveitamento da força de trabalho;

5) revisão dos conceitos de progressão e promoção como formas de desenvolvimento na carreira, de modo que sejam suprimidos aqueles incompatíveis com o texto constitucional e definidos claramente aqueles subordinados ao sistema do mérito. A uniformização dos mecanismos de desenvolvimento - resguardadas as peculiaridades decorrentes da estrutura e perfil de cada carreira - agregará um maior grau de transparência e seriedade à administração das carreiras, de modo que carreiras de níveis de complexidade, qualificações e responsabilidades semelhantes não sejam tratadas de forma anti-isonômica;

6) revisão e disciplinamento dos mecanismos e processos de avaliação de desempenho, atrelados sempre que possível a critérios de aferição da qualidade e produtividade do trabalho realizado. Esses mecanismos devem ser capazes de embasar os processos de desenvolvimento, reduzindo-se a importância do critério de antiguidade, medida que guarda consonância com a tendência mundial, como mostra o relatório da OIT, “El trabajo en el mundo”, de 1989:

*“Tradicionalmente, em muitos países o critério para a promoção se baseia na antiguidade. Porém, há alguns anos a promoção por mérito vem ganhando importância, porque os governos começaram a estabelecer métodos de avaliação do mérito mediante exames de ascensão, de qualificação do desempenho e do histórico da atuação anterior dos funcionários públicos. (...) Em alguns países se têm renunciado totalmente ao critério da antiguidade como base para a promoção. O serviço público australiano, por exemplo, no qual durante quase quarenta anos se havia recorrido à antiguidade para desempatar nos casos de desempenho profissional dos funcionários, o mérito é agora o único critério para a promoção e para a determinação dos recursos de apelação. Nos Estados Unidos, o tempo de serviço não influi nas decisões com relação à ascensão, a não ser que esteja diretamente vinculado com a capacidade de efetuar o trabalho correspondente. Na Suécia, se prefere hoje o critério da competência.”*<sup>89</sup>

A adoção de sistemas de avaliação de desempenho, além disso, deverá respeitar as peculiaridades de cada carreira. A partir de regras e critérios de aplicação geral, é necessário prever que cada carreira deve ser sujeita a critérios uniformes, diferenciando-se, quando for o caso, a avaliação de desempenho de carreiras diferentes.

7) subordinação da implantação dos planos à efetivação, mediante concurso público aberto a todos os cidadãos, dos servidores não concursados, ficando os não-aprovados que já são estáveis em quadro em extinção.

8) fixação de Tabelas de vencimento ou subsídios (ou escalas ou grades de vencimento ou subsídios) que atendam à complexidade dos cargos existentes e suas posições hierarquizadas relativamente aos demais. A classificação e avaliação de cargos a partir de critérios tecnicamente consistentes permitirá que se possa estabelecer comparações entre as carreiras e cargos, contornando-se a tendência à mera equiparação de remunerações ou ao seu nivelamento artificial, equalizando-se o desigual.

---

<sup>89</sup> Apud ABRUCIO (1993:98).

9) implementação de processos de aperfeiçoamento e formação inerentes à sua evolução na carreira profissional, associados a mecanismos de recompensa salarial pela sujeição do servidor, de maneira uniforme e isonômica;

10) definição de regras de enquadramento nos novos Planos e tabelas ou grades de vencimento em função de critérios objetivos (tempo de serviço, mérito e hierarquização dos cargos), corrigindo-se desvios verificados em passado recente em todos os Poderes;

11) definição em lei dos critérios a serem considerados para orientar a seleção de ocupantes de cargos em comissão, inclusive a titularidade de cargos efetivos, regidos pelo Regime Jurídico Único e pertencentes a planos de carreira organizados, qualificados para o seu exercício, excetuados os de natureza especial e dirigente máximo de autarquia e fundação, e competências como capacidade de gestão, de inovação e adaptação à mudança, de liderança e de colaboração, motivação e orientação estratégica. Sobre este aspecto, vale recordar as lições de WAHRLICH (1976a:36) abordando as impropriedades da Lei nº 284/36, que se repetiram nos planos posteriores, em maior ou menor medida:

*“Nos primeiros anos da Lei do Reajustamento a generalização do provimento, em comissão, dos cargos de direção e o exercício, mediante gratificação de função, das posições de chefia, trouxe para os ocupantes das classes iniciais, ou seja, para os mais jovens, oportunidades de galgarem mais rapidamente posições de relevo na administração pública. Como esses anos coincidiram, em decorrência do disposto na mesma lei, exatamente com o início da institucionalização do sistema do mérito, o provimento em comissão dos cargos de direção e o exercício das funções de chefia mediante gratificação de função tendiam a beneficiar justamente os que estavam ingressando em serviço através de concurso público. Seria, assim, de fator de atração no recrutamento para a função pública e foi benéfico do ponto de vista da eficiência administrativa.*

*A longo prazo, entretanto, constataram-se seus efeitos disfuncionais como, aliás, assinalou em outro artigo, há vários anos, a autora deste, ao dizer:*

*‘...Se, por um lado, o sistema da Lei nº 284 teve inicialmente a vantagem de permitir uma rápida renovação das equipes dirigentes, por outro lado sua adoção indiscriminada e permanente gerou tantos males quanto os que pretendia evitar, visto que a chefia em comissão torna a carreira extremamente aleatória. Pode-se mesmo dizer que, no sentido integral do termo, não há carreira no serviço público federal brasileiro. Mesmo nos casos em que um funcionário faz carreira através do exercício de cargos em comissão, isso pode ter acontecido por motivos que nada tenham a ver com a qualidade de seu desempenho. Esse, aliás, é um aspecto extremamente negativo da administração brasileira, que urge corrigir. Já constitui mesmo sério problema de ética profissional, ao ensejar o comodismo, ao estimular a transigência, mesmo contra convicções pessoais, de ocupantes de cargos em comissão, temerosos, quer por questão de prestígio, quer por questão financeira, de perderem tais cargos.’”*

12) Definição de um procedimento para a seleção de ocupantes de função de confiança ou cargo em comissão, inclusive os de livre nomeação e exoneração, com caráter vinculante, mediante processos de chamada pública, abertos a todos os interessados que comprovem o cumprimento dos requisitos para a sua investidura, nos termos estabelecidos em edital, para elaboração de lista tríplice, a ser submetida à autoridade responsável pela nomeação. Esse processo deve caber a uma comissão de seleção, integrada por pelo menos três membros, dos quais dois titulares de cargos efetivo e pelo menos um deles ocupante de cargo em comissão ou função de confiança de nível equivalente ao cargo ou função a ser provido, cuja composição e procedimentos serão

estabelecidos em ato do dirigente máximo do órgão ou entidade. Esse órgão, contudo, não deve ser dotado de “autonomia” ou “mandato” no sentido que lhe dá a Lei nº 64/2011, de Portugal, que criou uma Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública com funções de gerir os processos de seleção de pessoal para cargos de direção superior e intermediários e definir os critérios aplicáveis na seleção de candidatos (competências de liderança, colaboração, motivação, orientação estratégica, orientação para resultados, orientação para o cidadão e serviço público, gestão da mudança e inovação, sensibilidade social, experiência profissional, formação académica e formação profissional). A Lei portuguesa prevê que os membros dessa Comissão exercem mandatos por cinco anos (Presidente) e quatro anos (Vogais), e “*actuum de forma independente no exercício das competências que lhes estão cometidas por lei e pelos presentes Estatutos, não podendo solicitar nem receber instruções do Governo ou de quaisquer outras entidades públicas ou privadas*”. Por se tratar de uma atividade que deve ser exercida sob demanda, não nos parece que tal estrutura institucional e centralizada deva ser adotada no Brasil, por ora, sendo suficientes os regramentos legais do procedimento para evitar o desvirtuamento de sua função.<sup>90</sup>;

13) qualificação dos órgãos técnicos para que possam, a contento, realizar as tarefas de suas competências, especialmente através do recrutamento e formação de servidores com esta finalidade, de modo a suprir carência antiga cujo agravamento inviabiliza a solução dos demais problemas;

14) fortalecimento do órgão central do Sistema de Pessoal Civil, voltado para a coordenação geral do processo de implementação dos planos de carreira, como forma de contrabalançar as decisões setoriais que tendem a desequilibrar a implantação dos mesmos em favor dos ministérios, órgãos ou setores mais "fortes". Deve ser definido com precisão o papel normatizador do órgão central.

15) fortalecimento de uma instituição voltada para a seleção e formação de quadros superiores da Administração Pública, nos moldes de Escolas de Governo consagradas como a *ENA* da França, a *John Kennedy School of Government*, dos EUA, a *ENAP* do Canadá, o *INAP* da Argentina, a Academia Federal de Ciências Administrativas, da Alemanha, e o *British Civil Service College*, papel que deve ser assumido pela Escola Nacional de Administração Pública,

---

<sup>90</sup> Outros países, como o Chile, também adotam sistemas centralizados de recrutamento para a Alta Direção. No Chile (OCDE, 2019:37-38) o *Consejo de Alta Dirección Pública* é responsável pela garantia da transparência, confiabilidade e impessoalidade dos processos de seleção. Esse colegiado é composto pelo *Director Nacional del Servicio Civil*, que o preside, e por 4 conselheiros de reconhecidos conhecimentos e experiência em administração de pessoal ou políticas públicas, designados para mandatos não coincidentes de 6 anos e aprovados pelo Senado. A seleção de dirigentes leva em média 4 meses, sujeita a ampla publicidade. Uma empresa contratada analisa os currículos dos candidatos e submete uma lista para o conselho ou comitê de seleção sob sua supervisão, que seleciona candidatos para entrevista e submete uma lista final à autoridade competente para a escolha. Sistemas de recrutamento para cargos de direção superior existem também em países como Austrália, Finlândia, Hungria, Holanda, República Eslovaca e Suécia, assim como no Reino Unido e EUA, embora o número de pessoas recrutadas fora do serviço público raramente seja elevado (OCDE, 2008:74).

entidade constituída com essa finalidade e cujas experiências demonstram a viabilidade de proceder-se a essa formação.

Os princípios a serem observados comprovam que, de forma diversa do que muitas vezes tem sido alegado, as condicionantes existentes não são contrárias à implementação de um sistema de carreiras que premie a eficiência, a profissionalização e o mérito individual, mas, pelo contrário, são consentâneos da natureza de um serviço público democrático, representativo e voltado para o interesse da sociedade.

## 6 Bibliografia

1. ABRUCIO, Fernando. Profissionalização in ANDRADE, Régis de Castro & JACOUD, Luciana (org.). Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira. Brasília: ENAP-CEDEC, 1993, vol 2, p. 33-104.
2. ADAMCZYK, Willian; MONASTERIO, Leonardo; FOCHEZATTO, Adelar. Impacto da Automação no Futuro do Emprego do Setor Público: uma aplicação ao Executivo Federal brasileiro. 48º Encontro Nacional de Economia - ANPEC, 07 a 11 de dezembro 2020. Disponível em [https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files\\_I/i13-a01649e333de11b1d621cd4902cb8896.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files_I/i13-a01649e333de11b1d621cd4902cb8896.pdf)
3. AGUILAR, Luis F. El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nº. 39. (Oct. 2007). Caracas.
4. AMATO, Pedro Muñoz. Administração Pública e Privada in JAMES, Samuel Haig (org.) Que é Administração Pública. Textos Selecionados de Administração Pública. 2ª ed., Rio de Janeiro, FGV, 1962, p. 101-105.
5. BANCO MUNDIAL. Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro- O Que Os Dados Dizem. 2019, 97 p.
6. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta. RT, 1990.
7. BARBOSA, Lívia. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? Revista do Serviço Público, Ano 47, Vol. 120, n.º 3, set-dez 1996, p. 59-101.
8. BARUCH, Ismar (coord.). Classificação de Cargos no Serviço Público. Relatório da comissão dos Planos de Classificação de Cargos e Remuneração da ex-Civil Service Assembly of the United States and Canada. Rio de Janeiro, DASP, 1959. 88 p.
9. BERNARDES, Hugo Gueiros. Serviço público: função pública, tipicidade; critérios distintivos. Revista de Informação Legislativa, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 29, nº 118, abr.-jun. 1993.p. 111-126.
10. BOWMAN, James; WEST, Jonathan P. (ed). American public service: radical reform and the merit system. Boca Raton: CRC Press, 2007.
11. BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Nova Política de Recursos Humanos. Cadernos MARE da Reforma do Estado, n.º 11, Brasília: MARE, 1997, 48 p.
12. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia. 2ª ed. (1ª ed. 1981), São Paulo, Brasiliense, 1982, 301 p.
13. CARAM, Bernardo. Negros são minoria no serviço público federal e ocupam apenas 15% de cargos mais altos. Folha de São Paulo, 06.12.2020, p. A-18. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/12/negros-sao-minoria-no-servico-publico-federal-e-ocupam-apenas-15-de-cargos-mais-altos.shtml?origin=uol>
14. CARDOSO JR. José Celso; LOPEZ, Felix. Caderno 4 - A verdade sobre os números do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado no Brasil. Cadernos da Reforma Administrativa. Brasília: Fonacate, 2020.
15. CARDOSO JR., José Celso. Anacronismos Da Reforma Administrativa: autoritarismo, fiscalismo, privatismo. Nota Técnica 15. AFIPEA, out. 2020.
16. CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 6º ed, 1999, 698 p.

17. CASTELLS, Manuel. Hacia el estado red? Globalizacion economica e instituciones politicas en la era de la informacion. Exposição no Seminário sobre "Sociedade e Reforma do Estado", organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma Do Estado em Sao Paulo, 26-28 mar 1998.
18. CASTRO, Marcus F. Dimensões críticas da governabilidade, mercado, sociedade e política econômica. PNUD, Seminário para a elaboração de uma Agenda Nacional de Governabilidade, setembro de 1996.
19. CHARRON, Nicholas; DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor. Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the Impact of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement Processes. *The Journal of Politics*, volume 79, number 1. October 2016. P. 89-104
20. CHIAVENATO, Idalberto. Recursos Humanos. 2ª ed. (1ª ed. 1983), São Paulo, Atlas, 1992. 525 p.
21. CONORF/CONOF. Nota Técnica Conjunta Nº 4, de 2020. SUBSÍDIOS À APRECIACÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA (PLOA) PARA 2021 PL Nº 28/2020-CN. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF) e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD), Setembro de 2020.
22. COSTA, J. S. de M. et al. Heterogeneidade do diferencial salarial público-privado. Mercado de Trabalho conjuntura e análise, Ano 26, nº 68. Brasília: IPEA, abril de 2020.
23. CROZIER, Michel. Estado Modesto, Estado Moderno: estratégia para uma outra mudança. FUNCEP: Brasília, 1989.
24. DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor; TEORELL, The Merit of Meritocratization. *Political Research Quarterly*. 65. Jan. 2012. p. 656-668.
25. DALLARI, Adilson de Abreu. Regime Constitucional dos Servidores Públicos, 2ª ed., São Paulo, RT, 1990, 167 p.
26. DANTAS, Leia Rita Vieira Villela; SOUZA, João Carlos Antunes. Um modelo de plano de carreiras múltiplas para instituições tecnológicas. *Revista de Administração*, São Paulo, vol. 22 nº 1, p. 36-49, jan.-mar. 1987.
27. DIAS, Nazaré T. Classificação de Cargos in JAMESON, Samuel Haig (org.). *Administração de Pessoal*. 2º ed., Rio de Janeiro, FGV, 1963. p. 180-196.
28. DUTRA JR. Adhemar Ferreira. O Projeto de Resolução n.º 93, de 1992, aspectos administrativistas e constitucionais. Brasília, Câmara dos Deputados, mimeo, 1992, 14 p.
29. EVANS, Peter. *Autonomia e Parcerias: Estados e Transformação Industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004, 404 p.
30. GRAEF, Aldino. A Organização de Carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira. Conferência Nacional de Recursos Humanos, Brasília, 7 de junho de 2009.
31. GRAEF, Aldino; CARMO, Maria da Penha da Cruz. A Organização de Carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira – O Papel das Carreiras Transversais. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.
32. HOEFLIER; KOHLEN; KLEEBERG. Sistema de Carreiras in *O Direito de Carreira na Renania do Norte/Vesfália*. Trad. Carlos Almeida Pereira, s/ed., mime, 1990.
33. KASZNAR, Istvan Karoly. Identificação das diversas atividades desempenhadas por administradores públicos profissionais na gerência dos sistemas de mérito. *RAP*, nº 30, maio-jun 1996, p. 19-37.
34. KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994, p. 90.
35. LIMA, Y., STRAUCH, J.M., ESTEVES, M.G.P., SOUZA, J.M. de, CHAVES, M.B., GOMES, D.T.. *O Futuro do Emprego no Brasil: Estimando o Impacto da Automação*. Laboratório do Futuro - UFRJ, Rio de Janeiro, 2019.
36. MACHIAVELLI, Niccoló. *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*. Trad. de Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB, 1994, 3ª ed.. 440p.

37. MARKOVITS, Daniel. The meritocracy trap: how America's foundational myth feeds inequality, dismantles the middle class, and devours the elite. New York : Penguin Press, 2019.
38. MENEZES, Raymundo Xavier. Pressupostos da Classificação de Cargos. Revista do Serviço Público, Brasília, DASP, p. 7-63, jan. 1970.
39. MITRAUD, Alysson Darowish. Avaliação de Cargos: Instrumento básico para o equilíbrio interno dos salários. 2ª ed., Braziliense, 1973, 184 p.
40. MODESTO, Paulo. O Sentido Constitucional de Carreiras no Serviço Público. Revista Eletrônica de Direito Público nº 49 - Janeiro/Fevereiro/Março de 2017.
41. MOREIRA, Rafael de Sousa Moreira; LUCIO, Giovanna de Sá. Gestão de Carreiras no Poder Executivo Federal: Avanços Recentes E Perspectivas Futuras. V Congresso Consad de Gestão Pública, 4-6 de junho de 2012.
42. Naciones Unidas, Departamento de Assuntos Económicos y Sociales, Subdirección de Administración Pública: Manual de legislación y prácticas de administración pública. Apud OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Problemas de Carrera en el Servicio Público. Comisión Paritaria del Servicio Público - Primera Reunión, Ginebra, 1970. Informe III. 2ª ed. (1ª ed. 1970), Ginebra (Suiza), 1974, 67 p.
43. NASCIMENTO, Kleber. Classificação de Cargos no Brasil. Rio de Janeiro, FVG, 1962, 139 p.
44. NIGRO, Felix. Administração de Pessoal no Serviço Público. 1ª ed., Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966, 523 p.
45. NIGRO, Felix; NIGRO, Lloyd. The New Public Personnel Administration. Itasca, Il.: Peacock, 5th Ed., 2000, 396 p.
46. NUNES, Vicente. Um a cada seis servidores da União poderá se aposentar nos próximos 5 anos. Correio Braziliense, 06 ago 2020. Disponível em [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/08/06/internas\\_economia,878836/um-a-cada-seis-servidores-da-uniao-podera-se-aposentar-nos-proximos-5.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/08/06/internas_economia,878836/um-a-cada-seis-servidores-da-uniao-podera-se-aposentar-nos-proximos-5.shtml)
47. OECD. The State of the Public Service. OECD Publishing, Paris, 2008, 93 p.
48. OCDE. Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil 2010. Paris: OECD Publishing, 2010, 337 p.
49. OECD. International Study on the Role of Supreme Audit Institutions in Supporting and Enhancing Good Governance. Paris: OECD Publishing, 2014.
50. OECD. Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2015.
51. OECD. Skills for a High Performing Civil Service. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris., 2017, 135 p.
52. OECD. Innovation Skills and Leadership in Brazil's Public Sector: Towards a Senior Civil Service System, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2019, 98 p.
53. OECD. OECD Public Integrity Handbook. OECD Publishing, Paris, 2020. 235 p.
54. OECD. Government at a Glance: Latin America and the Caribbean. Paris: OECD, 2020. OECD. Government at a Glance. Paris: OECD, 2021.
55. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Problemas de Carrera en el Servicio Público. Comisión Paritaria del Servicio Público - Primera Reunión, Ginebra, 1970. Informe III. 2ª ed. (1ª ed. 1970), Ginebra (Suiza), 1974, 67 p.
56. OLIVEIRA, João Batista Araújo e. Ilhas de competência: carreiras científicas no Brasil. São Paulo, Brasiliense; Brasília, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1985, 171 p.
57. OLIVEIRA, João Batista Araújo e. Síndicos ou Estadistas: quem prepara as elites? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 20, nº 2, p. 49-70, abr.-jun. 1986.

58. PETERS, B. G. *Governance: A Garbage Can Perspective*. (2002) Institute for Advanced Studies, Vienna, Political Science Series 84, 2002.
59. PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2019, 32ª ed., 1117 p.
60. PINTO, Juliana de Fátima; BEHR, Ricardo Roberto. *Contradições na avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos em educação na universidade pública*. Cad. EBAPE.BR, v. 13, nº 4, Artigo 8, Rio de Janeiro, Out./Dez. 2015, P. 795-820
61. PIRES, Alexandre Kalil et al. *Gestão por competências em organizações de governo*. Brasília: ENAP, 2005, 100 p.
62. POLLIT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform - A Comparative Analysis—Into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press, 4th Ed., 2017.
63. PRAZERES, L. AGU suspende promoção de procuradores federais, após repercussão negativa. O Globo, 24.09.2020. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/agu-suspende-promocao-de-procuradores-federais-apos-repercussao-negativa-24658647>
64. RAUCH, James. E.; EVANS, Peter B. *Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries*. Journal of Public Economics 75, 2000, p. 49–71.
65. REICH, Robert B. *The system: who rigged it, how we fix it*. New York : Alfred A. Knopf, 2020.
66. REZENDE, Ênio. *Cargos, Salários e Carreira - Novos paradigmas conceituais e práticos*. São Paulo, Summus Editorial, 1991, 110 p.
67. RICUPERO, Rubens. *Um novo serviço público*. Folha de São Paulo, 9 jan 1999. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi09019905.htm>
68. RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Plano de Carreiras*. Boletim de Direito Administrativo, março de 1991, p. 167-173.
69. SANTOS, Luiz Alberto dos. *A organização de planos de carreira no serviço público federal: evolução, conceitos, limites e possibilidades*. Programa de Pós-Graduação em Administração do Departamento de Administração da Faculdade de Estudos Sociais Aplicados. Dissertação de Mestrado. Brasília, Unb, 1996, 431 p.
70. SANTOS, Luiz Alberto dos; CARDOSO, Regina Luna Santos de. *Mérito, Corrupção, Nepotismo e Gestão Predatória: Um Estudo do Caso Brasileiro e Alternativas para seu Enfrentamento*. XVIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 2005. Disponível em <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/3356/0052003.pdf?sequence=1>
71. SANTOS, Luiz Alberto dos. *Discurso Organizacional e Gratificações de Desempenho no Serviço Público Federal*. Universidade de Brasília, mimeo, Julho de 2008.
72. SANTOS, Luiz Alberto dos. *Burocracia Profissional e a Livre Nomeação para Cargos de Confiança no Brasil e nos EUA*. Revista do Serviço Público, Vol. 60, nº 1, jan-mar 2009, p. 05.28.
73. SANTOS, Luiz Alberto dos; SOUZA, Regina Luna Santos de. *Mérito, Desempenho, Transparência e Confiança no Brasil: O Ciclo Incompleto*. XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma dei Estado y de la Administración Pública, 2018. Disponível em <https://politicapublica.wordpress.com/2019/04/17/merito-desempenho-transparencia-e-confianza-no-brasil-o-ciclo-incompleto/>
74. SILVA, Anielson Barbosa da.; BISPO, Ana Carolina Kruta de Araújo; AYRES, Simone Maia Pimenta Martins. *Desenvolvimento de carreiras por competências*. Brasília: Enap, 2019, 105 p.
75. SILVA, Tatiana Dias; SILVA, Josenilton Marques da. *Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013*. Nota Técnica nº 17. Brasília: IPEA, fevereiro de 2014.
76. SILVA, Tatiana Dias; LOPEZ, Felix. *Perfil Racial do Serviço Civil Ativo do Executivo Federal (1999-2020)*. Nota Técnica nº 49. Brasília: IPEA, julho de 2021, 24 p.

77. THIJS, Nick; HAMMERSCHMID, Gerhard; PALARIC, Enora. A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28. European Commission, November 2017. Disponível em <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19208&langId=ro>.
78. WAHRLICH, Beatriz(a). Classificação de cargos e implantação do sistema do mérito: a lei do reajustamento de 1936, suas origens, conteúdo e primeiras repercussões. Revista de Administração Pública, FGV, Rio de Janeiro, vol. 10, nº 3, p. 7-46, jul.-set. 1976.
79. WAHRLICH, Beatriz (b). Institucionalização da Reforma Administrativa: a atuação do Conselho Federal do Serviço Público e da Comissão Permanente de Padronização, 1936 a 1938. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 10, nº 4, p. 21-54, out.-dez. 1976.
80. WEBER, Marx. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Ed. UnB, vol. 1, 1999, 422 p.
81. WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Ed. UnB, vol. 2, 1999, 584 p.
82. ZILLER, Jacques (org.). Fonction publique et fonctionnaires - comparaisons internationales. Problemes Politiques et Sociaux. La Documentation Française, Paris (France), nº 601, fév. 1989, 63 p.
83. ZIMPECK, Beverly Glen. Administração de Salários. 7ª ed., São Paulo, Atlas, 1990, 346 p.