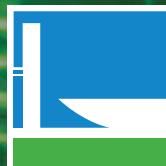




# **GRUPO DE TRABALHO REFORMA ADMINISTRATIVA**

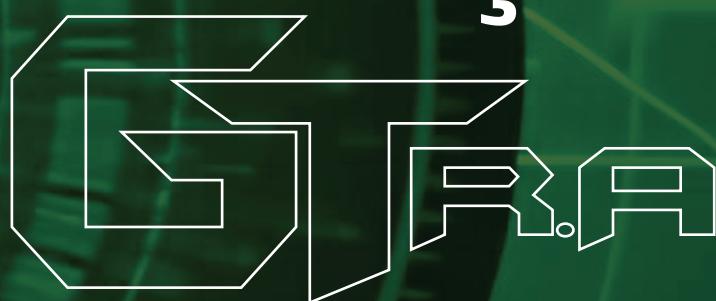
**2025**

**MODERNIZAR PARA CRESCER**



**CÂMARA DOS  
DEPUTADOS**

# APRESENTAÇÃO



# **PREFÁCIO DO CADERNO DE ESTUDOS PARA A REFORMA ADMINISTRATIVA**

O presente caderno reúne os estudos fundamentais que serviram como base para a proposta de reforma administrativa no Brasil. Este trabalho é fruto de uma colaboração intensa entre diversas entidades, incluindo a Fecomércio/SP, FIESP, CEBRASSE, CNC, Ranking dos Político, Movimento Pessoas à Frente e República.Org que, ao longo dos últimos meses, contribuíram com análises e propostas para a modernização da gestão pública brasileira.

A construção do texto base para a reforma administrativa é resultado de um esforço conjunto, que envolveu especialistas do setor produtivo, governamental e da sociedade civil. Através de um diálogo plural, buscamos integrar as melhores práticas para a otimização dos processos administrativos, levando em consideração a eficiência, a inovação e a gestão de pessoas, com total transparência e foco na efetividade dos serviços públicos. Este escrito foi elaborado com apoio técnico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, em especial da Área VIII – Administração Pública e Direito Administrativo.

Os estudos aqui apresentados pelas entidades da sociedade civil servem como alicerce para o Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa, que, nos próximos meses, dará continuidade à análise e aprimoramento dessas propostas. Com a colaboração de todos os envolvidos, o objetivo é entregar ao Brasil uma reforma robusta, equilibrada e voltada para o futuro da administração pública, com o compromisso de melhorar a eficiência do Estado, sem prejuízo para os direitos dos servidores públicos.

**Deputado Zé Trovão**

Vice-líder do PL e Autor do Requerimento de Criação do Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa na Câmara dos Deputados



# **PROPOSTA DE TEXTO-BASE PARA DISCUSSÃO**



## **PROPOSTA DE TEXTO-BASE PARA DISCUSSÃO**

### **RACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA REMUNERATÓRIA DE PESSOAL**

- Muitos avanços em termos de racionalização da política remuneratória foram realizados no âmbito dos servidores públicos estatutários da União nas últimas décadas, mas vários desses avanços não foram seguidos por Estados e Municípios, tampouco aplicados a agentes públicos da cúpula dos Poderes da República.
- Proposta de alteração ao art. 37 da Constituição:

“Art. 37. ....

XXIII - aos ocupantes de cargos e aos titulares de empregos ou de funções públicas da administração pública direta e indireta, no âmbito de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como aos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, aos ocupantes de cargos eletivos e aos membros dos Tribunais e Conselhos de Contas, será vedada a concessão de:

- a) férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano;
- b) adicionais referentes a tempo de serviço, independentemente da denominação adotada;
- c) aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos;
- d) licença-prêmio, licença-assiduidade ou outra licença decorrente apenas de tempo de serviço, independentemente da denominação adotada, ressalvada, dentro dos limites da lei, licença para fins de capacitação;
- e) progressão ou promoção exclusivamente em tempo de serviço; e
- f) acumulação de férias por mais de dois períodos, sendo obrigatória a fruição das férias até o último dia do segundo período aquisitivo não usufruído.

....” (NR)

- Necessário, também, constitucionalizar regras de transparência e controle social sobre as remunerações e respeito ao teto remuneratório constitucional.

### **SUPERSALÁRIOS**

- Proposta de alteração ao art. 37 da Constituição:

“Art. 37. ....

§ 11. Somente poderão ser excetuadas dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput as seguintes parcelas, desde que expressamente previstas em lei:

I – ajuda de custo para mudança de domicílio determinada exclusivamente no interesse da Administração Pública;

II – diárias em razão do deslocamento físico, a serviço, em caráter eventual e transitório para outro ponto do território nacional ou para o exterior, até valor correspondente, por dia, a 2% (dois por cento) do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente, exceto quando se tratar de moeda estrangeira;

III – auxílio-moradia, concedido em razão de mudança do local de residência determinada exclusivamente no interesse da Administração Pública ou em virtude do exercício de mandato eletivo, com pagamento condicionado:

- a) à indisponibilidade de imóvel funcional para uso do agente;
- b) à não percepção de verba de igual natureza por cônjuge, companheiro ou companheira;

c) à não utilização de imóvel funcional por cônjuge, companheiro ou companheira;

IV – restituição de valores indevidamente recolhidos pela Administração Pública;

V – a retribuição por serviço extraordinário de que trata o inciso XVI do art. 7º da Constituição Federal, nas hipóteses em que houver controle de jornada que permita a aferição objetiva e quantitativa do serviço extraordinário, limitada a exclusão a 20 (vinte) horas semanais;

VI – adicional noturno de que trata o inciso IX do art. 7º da Constituição Federal, nas hipóteses em que houver controle de jornada que permita a aferição objetiva e quantitativa do trabalho noturno;

VII – gratificação em razão de atividades de magistério no âmbito do Poder Público, de instrução em curso de formação ou de participação em banca examinadora ou comissão de organização de concurso público;

VIII – auxílio-alimentação, limitada a exclusão a valor correspondente a 5% (cinco por cento) do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente;

IX – indenização por férias não gozadas, vedada a acumulação de férias por mais de dois períodos;

X – adicional de remuneração para o exercício habitual e permanente de atividades penosas, insalubres e perigosas, comprovadas na forma da lei;

XI – abono de permanência em serviço de que trata o § 19 do art. 40 da Constituição Federal;

XII – contribuições pagas pela pessoa jurídica relativas a programa de previdência complementar, aberto ou fechado;

XIII – indenização de despesas destinadas a viabilizar o exercício de mandato eletivo, regularmente comprovadas;

XIV – auxílio-creche, relativo a filhos e dependentes até 5 (cinco) anos de idade, em valor, por dependente, não superior a 3% (três por cento) do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente; e

XV – outras verbas indenizatórias, previstas em lei, em que haja comprovação documental da realização, pelo servidor, de despesa extraordinária, indispensável e decorrente do exercício de função pública.

§ 11-A. O adicional de férias, em valor não superior a 1/3 (um terço) da remuneração do agente e o décimo-terceiro sofrerão incidência do teto remuneratório não cumulativa com a remuneração do mês em que se der o pagamento.

§ 11-B. São vedados:

I – a conversão em pecúnia de folgas, licenças ou qualquer outro tipo de afastamento não usufruídas; e

II – o recebimento, a título indenizatório, de verbas instituídas com a finalidade de remunerar excedente de trabalho.

.....” (NR)

## RACIONALIZAÇÃO E UNIFORMIZAÇÃO, EM ÂMBITO NACIONAL, DAS NORMAS PARA CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS

- Proposta de alteração ao art. 37 da Constituição:

“Art. 37. ....

X – lei nacional disciplinará a contratação por tempo determinado em regime de direito administrativo para atender necessidades temporárias devidamente justificadas;

.....” (NR)

- Essa proposta, além de concentrar nas mãos da União a competência legislativa para regular o tema de maneira uniforme – evitando incongruências e outros riscos decorrentes da fragmentação legislativa entre todos os entes da Federação, ainda retira a condição de “excepcional interesse público”, permitindo à Administração Pública gerir melhor as condições de contratações temporárias que se efetivem nos termos da lei.

## ORGANIZAÇÃO DE CARGOS PELA SISTEMÁTICA DE POSTO OU POSIÇÃO

- No Brasil, adota-se apenas o sistema de cargos públicos organizados em carreira, sistema no qual são selecionados “funcionários” para o início da carreira (mediante concurso público), que irão progredir na carreira ao longo do tempo ou por questões relacionadas ao desempenho. Por outro lado, no sistema de posto ou posição, a seleção de funcionários pode ocorrer em relação a qualquer nível da hierarquia do órgão, os pagamentos são geralmente vinculados à produtividade individual e as avaliações de desempenho geralmente estão atreladas a questões remuneratórias. É necessária, portanto, alteração na Constituição para que seja prevista, em casos bem delimitados e objetivamente definidos, a possibilidade de organização de cargos pela sistemática de posto ou posição.

- Necessário discutir-se a substituição do modelo de avaliação individual de desempenho do servidor por sistemática que envolva avaliações coletivas de desempenho, de órgão ou categoria

## **PERDA DE CARGO POR SERVIDOR ESTÁVEL POR INSUFICIÊNCIA DE DESEMPENHO**

- Prevista na Constituição desde 1998, mas veiculada em norma constitucional de eficácia limitada – dependente de regulamentação para produção plena de efeitos –, a hipótese de perda de cargo do servidor estável por meio de avaliação periódica de desempenho não representa qualquer inovação ou qualquer ameaça à estabilidade dos servidores públicos. Do contrário, representa disposição já presente há quase 30 (trinta) anos na Constituição, mas nunca efetivada – apesar de já existirem propostas nesse sentido em tramitação nesta Casa, como é o caso, por exemplo, do Projeto de Lei Complementar nº 51, de 2019.
- Portanto, é necessário aproveitar a ocasião para dar andamento a essa concretização do Instituto, mas atentando-se a alguns parâmetros relevantes:
  - Estabelecimento de critérios objetivos e transparentes de avaliação, com níveis de adequação do desempenho, de modo que perderá o cargo o servidor que figurar por duas vezes seguidas ou por três vezes alternadamente na lista de indicadores de desempenho insatisfatório
  - Obrigatoriedade de que qualquer decisão e avaliação seja fundamentada e que o processo garanta concretamente o exercício do contraditório e da ampla defesa
  - Previsão de que a avaliação seja feita ou esteja sujeita a revisão por junta avaliadora, formada pelas autoridades de maior hierarquia do órgão ou entidade, evitando-se que o processo seja conduzido por uma autoridade isoladamente;
  - Obrigatoriedade, no processo, de análise das condições pessoais específicas do servidor que possam comprometer o desempenho – caso constatada interferência relevante dessas circunstâncias, o servidor deverá ser submetido a programa de acompanhamento especial, instituído nos termos de regulamento.

## **MELHORIA DAS REGRAS RELATIVAS AO ESTÁGIO PROBATÓRIO**

- Necessário rediscutir o modelo de estágio probatório, para que, na realidade, ele realmente se concretize como instrumento de avaliação de desempenho. Para tanto, devem-se prever de forma mais concreta a forma e os critérios de avaliação, em discussão que pode ser travada em conjunto com a discussão do tópico anterior, relativa à avaliação de desempenho como hipótese de perda de cargo por servidor estável.

## **APRIMORAMENTO DOS MECANISMOS DE PROMOÇÃO DE PESSOAL E RACIONALIZAÇÃO DAS CARREIRAS DO SETOR PÚBLICO**

- Necessário aprimorar os mecanismos de seleção de pessoal, discutindo-se inclusive a constitucionalização de regras sobre concursos públicos
- Reorganizar e racionalizar a política de carreiras no setor público, de modo a estimular a eficiência, a atratividade, o crescimento pessoal e profissional dos agentes, bem como a produtividade
- Discutir a viabilidade de inserir na Constituição regras sobre limite mínimo de níveis que as carreiras devem possuir, visando evitar situações em que se chegue ao último nível da carreira com poucos anos de serviço público
- Inserir na Constituição uma diretriz que estimule a adoção de carreiras transversais em substituição à multiplicidade de carreiras hoje existentes, inclusive com sobreposição de atribuições.

## **ESTÍMULO À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS POR MEIO DE PLATAFORMAS DIGITAIS**

- A Lei nº 14.129, de 2021, trouxe importantes avanços sobre o tema do “Governo Digital”, que podem ser mensurados pelo sucesso da utilização da plataforma Gov.Br. Trata-se de ato normativo exemplar no sentido de contribuir para os ideais de desburocratização, de inovação, de transformação digital e de participação do cidadão na gestão da coisa pública. Entretanto, essa lei é aplicável diretamente apenas à Administração Federal, sendo de adoção facultativa pelos demais entes da Federação. Portanto, é necessário constitucionalizar algumas de suas diretrizes e regras que comprovadamente tenham sido eficazes na concretização dos objetivos acima traçados, para que haja a garantia de que toda a Administração Pública brasileira seguirá, no mesmo passo, o rumo de modernização.
- Proposta de alteração ao art. 37 da Constituição:

“Art. 37. ....

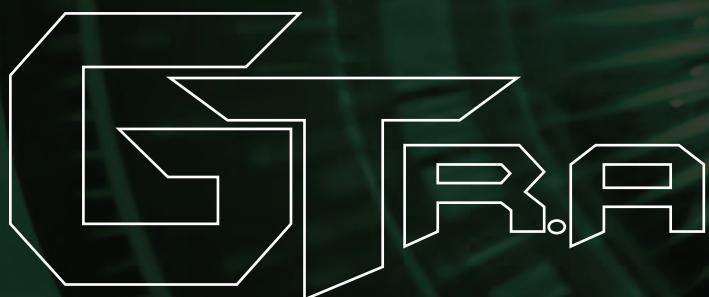
§ 3º-A. será obrigatória a utilização de plataforma digital de serviços públicos, na forma de lei nacional, que permita:

I - a automação de rotinas e procedimentos executados pelos órgãos e entidades integrantes da administração pública direta e indireta;

II - o acesso dos cidadãos aos serviços que lhes sejam prestados e à avaliação da respectiva qualidade, especialmente em relação aos serviços específicos e divisíveis;

III - o reforço e o estímulo à transparência das informações sobre a gestão de recursos públicos.

.....” (NR)



parecer técnico



**CEBRASSE**

Central Brasileira do Setor de Serviços

## Introdução

As mudanças mais significativas na administração pública brasileira em períodos mais recentes ocorreram nos anos 90 com medidas voltadas à desestatização, à flexibilização da estabilidade dos servidores públicos, ao fomento da cultura da meritocracia, à autonomia de Estados e Municípios na gestão de políticas públicas, à terceirização de atividades-meio entre outras ações reformistas. Desde então, nenhuma nova medida se deu no sentido de o país continuar enfrentando os desafios de um Estado burocrático e ineficiente.

É indispensável que o Brasil volte a debater a reestruturação da administração pública. É preciso discutir questões fundamentais como a reformulação de cargos de servidores públicos, novas formas de contratação, estabilidade em funções específicas, sistemas de avaliação de desempenho, retomada da desestatização entre outros temas.

O Brasil conta com uma carga tributária parecida com a de países de renda elevada e em contrapartida entrega serviços públicos de qualidade insatisfatória. No aspecto do gasto convém chamar a atenção de imediato para o elevado custo com o funcionalismo gerado por grupos de servidores privilegiados que conseguem alavancar seus rendimentos por meio de penduricalhos que são somados aos salários, situação que contribui fortemente para a expressiva desigualdade da distribuição da renda no país.

Esta nota aponta aspectos que devem ser inseridos em um debate voltado à reconfiguração da administração pública brasileira, de tal forma a criar um ambiente na gestão pública que valorize a meritocracia, que combata imoralidades na remuneração de parte do funcionalismo, elimine ineficiências na gestão dos recursos tributários e permita oferecer serviços públicos de melhor qualidade.

### Carga tributária e serviços públicos

O Estado tem funções alocativas e distributivas envolvendo o fornecimento de bens e serviços que corrigem falhas de mercado visando elevar o bem estar social. Ações nas áreas da saúde, educação, segurança, moradia popular e outros programas sociais são casos em que o poder público deve atuar para garantir direitos fundamentais e melhorar a qualidade de vida da população. Isso



11 3251.0669  
11 3253.1864



institucional@cebrasse.org.br  
[www.cebrasse.org.br](http://www.cebrasse.org.br)



Rua Baronesa de Bela Vista, 411  
Vila Congonhas, conj. 304 e 305  
São Paulo - SP - CEP 04612-001

ocorre dentro de uma estrutura administrativa que gerencia os recursos gerados pela cobrança de tributos.

Nesse sentido, cabe comparar o que ocorre com a tributação e seu retorno traduzido pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Brasil e em países selecionados. O Brasil cobra tributos praticamente na mesma proporção que países como Canadá, Coréia, Nova Zelândia e Hungria e tem um IDH muito abaixo do observado nesses países, conforme mostra a tabela 1.

Os Estados Unidos, Suíça, Irlanda, Uruguai e Chile têm tributação bem abaixo em relação ao Brasil e IDH muito mais elevado. A Alemanha, França e Grécia têm cargas de tributos mais altas do que a brasileira, mas conseguem oferecer qualidade de vida satisfatória aos seus cidadãos em comparação ao Brasil.

Os países que podem ser equiparados ao Brasil em termos de qualidade de vida na seleção apresentada na tabela 1 são o México e a Colômbia, no entanto esses países têm uma carga de tributação muito menor em relação ao que ocorre na economia brasileira.

**A tabela 1 – Carga tributária e IDH em países selecionados (2022)**

Países	Tributos / PIB <sup>1</sup>	IDH <sup>2</sup>
Suíça	27,2%	0,97
Alemanha	39,3%	0,95
Irlanda	20,9%	0,95
Reino Unido	35,3%	0,94
Nova Zelândia	33,8%	0,94
Canadá	33,2%	0,94
Coréia	32,0%	0,93
Estados Unidos	27,7%	0,93
Luxemburgo	38,6%	0,93
Espanha	37,5%	0,91
França	46,1%	0,91
Grécia	41,0%	0,89
Portugal	36,4%	0,87
Chile	23,9%	0,86
Hungria	33,2%	0,85
Argentina	34,4%	0,85
Uruguai	26,5%	0,83
Rússia	36,9%	0,82



México	16,9%	0,78
<b>Brasil</b>	<b>32,4%</b>	<b>0,76</b>
Colômbia	19,7%	0,76

1-Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

2-Fonte: Organização das Nações Unidas (ONU).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida de bem estar da população e abrange três dimensões do desenvolvimento humano: Renda, Educação e Saúde. Quanto maior for o índice mais elevada é a qualidade de vida da população.

Há uma assimetria expressiva entre o montante de tributação no Brasil e o nível de bem estar social dos brasileiros e uma das causas dessa disparidade se refere à estrutura administrativa do Estado. Há ineficiências, desperdícios e má gestão de recursos que limitam a qualidade dos serviços públicos na ponta do atendimento ao cidadão. Em realidade o Estado brasileiro custa mais do que os 32,4% de tributos em relação ao PIB, uma vez que o país convive com saldos orçamentários negativos. Em 2022 o déficit público foi equivalente a 8,9% do PIB, que no total mostra que o poder público absorveu nesse ano 41,4% de todo o esforço de produção para financiar suas atividades.

Outra forma de comparar o retorno da tributação para a população diz respeito ao grau de satisfação das pessoas em relação aos serviços públicos prestados. A tabela 2 aponta essa condição nas áreas da saúde, educação e justiça em países membros e não membros da OCDE. Entre os membros da entidade a maior média é observada na Suíça com 87% dos pesquisados satisfeitos com esses serviços e a menor média ocorre na Turquia com 37%. Entre os não membros pesquisados a maior média é registrada na Indonésia com 84% e a pior média é a do Brasil com 40%, com destaque negativo para os serviços do Judiciário com aprovação de apenas 26%, segunda pior avaliação depois dos 23% do Chile.

**Tabela 2 - Satisfação com serviços públicos de saúde, educação e justiça em países membros e não membros da OCDE (2023)**

Países membros	Saúde	Educação	Judiciário	Média de satisfação
Suíça	92%	84%	84%	87%
Noruega	80%	87%	87%	85%
Dinamarca	81%	80%	85%	82%
Finlândia	70%	85%	82%	79%



11 3251.0669  
11 3253.1864



institucional@cebrasse.org.br  
www.cebrasse.org.br



Rua Baronesa de Bela Vista, 411  
Vila Congonhas, conj. 304 e 305  
São Paulo - SP - CEP 04612-001

	Saúde	Educação	Judiciário	Média de satisfação
Luxemburgo	85%	75%	75%	78%
Áustria	81%	75%	76%	77%
Países baixos	83%	77%	67%	76%
Bélgica	90%	75%	61%	75%
Suécia	74%	72%	77%	74%
Irlanda	68%	84%	67%	73%
Alemanha	79%	62%	70%	70%
Reino Unido	71%	72%	67%	70%
Islândia	68%	78%	59%	68%
Israel	75%	69%	59%	68%
República Tcheca	77%	74%	49%	67%
Japão	76%	57%	67%	67%
França	74%	71%	55%	67%
Eslavônia	68%	79%	50%	66%
Estônia	66%	66%	63%	65%
Austrália	71%	67%	55%	64%
Costa Rica	70%	72%	50%	64%
<b>OCDE (Média)</b>	<b>68%</b>	<b>67%</b>	<b>56%</b>	<b>63%</b>
Nova Zelândia	64%	66%	60%	63%
Canadá	56%	67%	65%	63%
Espanha	67%	67%	51%	62%
Estados Unidos	75%	64%	45%	61%
Portugal	63%	71%	49%	61%
Coréia	74%	68%	26%	56%
México	57%	67%	43%	56%
Polônia	51%	66%	48%	55%
Itália	62%	60%	36%	53%
Letônia	60%	53%	45%	53%
Grécia	44%	63%	48%	52%
Esllováquia	60%	56%	29%	48%
Hungria	44%	47%	47%	46%
Colômbia	41%	63%	28%	44%
Lituânia	51%	37%	37%	42%
Chile	48%	50%	23%	40%
Turquia	58%	21%	33%	37%
<b>Países não membros</b>	<b>Saúde</b>	<b>Educação</b>	<b>Judiciário</b>	<b>Média de satisfação</b>
Indonésia	86%	88%	77%	84%
China	79%	76%	ND	78%
Croácia	67%	64%	ND	66%
África do Sul	61%	71%	54%	62%
Romênia	64%	60%	42%	55%
Bulgária	42%	64%	45%	50%
<b>Brasil</b>	<b>45%</b>	<b>49%</b>	<b>26%</b>	<b>40%</b>


 11 3251.0669  
 11 3253.1864

 institucional@cebrasse.org.br  
 www.cebrasse.org.br

 Rua Baronesa de Bela Vista, 411  
 Vila Congonhas, conj. 304 e 305  
 São Paulo - SP - CEP 04612-001

Fonte: *Government at a Glance – OCDE* (2023).

### Funcionalismo público

A poder público brasileiro extrai cerca de um terço do PIB para custear o fornecimento de bens e serviços cujo retorno é insatisfatório. Há uma percepção difundida por alguns de que a estrutura de recursos humanos da administração pública, com mais de 12 milhões de pessoas nos três níveis de governo, tem servidores em excesso e que isso por si só absorve recursos que poderiam ser canalizados para serviços públicos essenciais. Sob o ponto de vista meramente quantitativo a questão que importa se refere a ineficiências na distribuição dos servidores. Há atividades governamentais com excesso de funcionários e outros com carência de pessoal, situação que uma reforma administrativa deve contemplar visando adequar o quadro de recursos humanos às efetivas necessidades operacionais do Estado.

O contingente de funcionários públicos no Brasil é relativamente baixo quando comparado com a maioria dos países da OCDE. O país tem 11,9% das pessoas ocupadas atuando no governo frente a média de 18,6% das economias que compõem a OCDE. A maior proporção é observada na Noruega com 30,9% e a menor proporção está no Japão com 4,5%, conforme a tabela 3.

**Tabela 3 – Percentual do funcionalismo público em relação ao total de empregos (2021)**

Países	Percentual de empregos públicos em relação ao total de ocupados
Noruega	30,9%
Suécia	29,3%
Dinamarca	28,0%
Finlândia	25,4%
Islândia	25,0%
Estônia	23,4%
Croácia	22,8%
Lituânia	22,5%
França	21,1%
Letônia	21,1%
Israel	20,9%
Canadá	20,7%
Irlanda	20,5%



11 3251.0669  
11 3253.1864



institucional@cebrasse.org.br  
www.cebrasse.org.br



Rua Baronesa de Bela Vista, 411  
Vila Congonhas, conj. 304 e 305  
São Paulo - SP - CEP 04612-001

Hungria	19,6%
Eslováquia	19,3%
<b>OCDE (média)</b>	<b>18,6%</b>
Bélgica	18,4%
Polônia	17,3%
República Tcheca	17,2%
Eslovênia	17,2%
Áustria	17,0%
Romênia	16,9%
Reino Unido	16,9%
Espanha	16,6%
Grécia	16,1%
Portugal	15,0%
Estados Unidos	15,0%
Luxemburgo	14,5%
México	13,7%
Itália	13,5%
Costa Rica	13,5%
Países Baixos	13,4%
Holanda	12,1%
<b>Brasil</b>	<b>11,9%</b>
Suíça	11,2%
Alemanha	11,1%
Coréia	8,8%
Japão	4,5%

Fonte: OCDE e PNAD/IBGE para o Brasil

O Brasil não tem uma proporção elevada de servidores públicos, mas a tabela 4 começa a revelar um aspecto importante no emprego do setor governamental relacionado ao seu custo. A média salarial mensal do funcionalismo público, de R\$ 4,5 mil, é quase o dobro dos R\$ 2,4 mil em média dos empregados no setor privado.

**Tabela 4 – Quantidade e rendimento mensal dos ocupados no Brasil (2021)**

Posição na ocupação e total	Ocupados (1000)	Participação	Rendimento mensal (R\$)
Total	95.747	100,0%	2.717
<b>Empregado no setor privado</b>	<b>46.938</b>	<b>49,0%</b>	<b>2.448</b>
Trabalhador doméstico	5.697	6,0%	1.090
<b>Empregado no setor público</b>	<b>11.375</b>	<b>11,9%</b>	<b>4.477</b>

Hungria	19,6%
Eslováquia	19,3%
<b>OCDE (média)</b>	<b>18,6%</b>
Bélgica	18,4%
Polônia	17,3%
República Tcheca	17,2%
Eslovênia	17,2%
Áustria	17,0%
Romênia	16,9%
Reino Unido	16,9%
Espanha	16,6%
Grécia	16,1%
Portugal	15,0%
Estados Unidos	15,0%
Luxemburgo	14,5%
México	13,7%
Itália	13,5%
Costa Rica	13,5%
Países Baixos	13,4%
Holanda	12,1%
<b>Brasil</b>	<b>11,9%</b>
Suíça	11,2%
Alemanha	11,1%
Coréia	8,8%
Japão	4,5%

Fonte: OCDE e PNAD/IBGE para o Brasil

O Brasil não tem uma proporção elevada de servidores públicos, mas a tabela 4 começa a revelar um aspecto importante no emprego do setor governamental relacionado ao seu custo. A média salarial mensal do funcionalismo público, de R\$ 4,5 mil, é quase o dobro dos R\$ 2,4 mil em média dos empregados no setor privado.

**Tabela 4 – Quantidade e rendimento mensal dos ocupados no Brasil (2021)**

Posição na ocupação e total	Ocupados (1000)	Participação	Rendimento mensal (R\$)
Total	95.747	100,0%	2.717
<b>Empregado no setor privado</b>	<b>46.938</b>	<b>49,0%</b>	<b>2.448</b>
Trabalhador doméstico	5.697	6,0%	1.090
<b>Empregado no setor público</b>	<b>11.375</b>	<b>11,9%</b>	<b>4.477</b>

Reino Unido	9,4%
Israel	9,0%
Nova Zelândia	8,7%
Paraguai	8,3%
Estados Unidos	8,0%
Holanda	8,0%
Alemanha	7,7%
Suíça	7,3%
Chile	6,7%
Peru	6,5%
Coréia	6,4%
Irlanda	5,7%
Colômbia	5,7%
Japão	5,2%
México	4,5%
<b>Média</b>	<b>9,5%</b>

Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI).

Em termos absolutos o gasto com o funcionalismo brasileiro nos três níveis de governo somou R\$ 1,1 trilhão em 2022 e R\$ 1,2 trilhão em 2023, sendo os Estados e os Municípios responsáveis por cerca de 80% do total, conforme mostra a tabela 6.

**Tabela 6 – Gastos total com o funcionalismo público por esfera de governo**

(2022 e 2023)

Esferas de governo	2022	Participação	2023	Participação
Federal	214.422	20,1%	233.023	19,7%
Estados	432.232	40,5%	469.504	39,8%
Municípios	421.103	39,4%	478.332	40,5%
<b>Total</b>	<b>1.067.756</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.180.858</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Em resumo, proporcionalmente ao total de trabalhadores no poder público o Brasil não mostra um descompasso em relação a outras economias, como apontado na tabela 3, mas o custo do funcionalismo é muito expressivo quando comparado com outros países, como visto na tabela 5.



11 3251.0669  
11 3253.1864



institucional@cebrasse.org.br  
www.cebrasse.org.br



Rua Baronesa de Bela Vista, 411  
Vila Congonhas, conj. 304 e 305  
São Paulo - SP - CEP 04612-001

A tabela 7 aponta que mesmo representado cerca de 20% do total de gastos com o funcionalismo a administração pública federal tem medianas salariais mensais muito mais elevadas que a dos Estados e Municípios, com destaque para o Judiciário, cujo valor alcança R\$ 17.4 mil. Reconhecer essas diferenças é um aspecto fundamental para o encaminhamento de uma adequada reforma administrativa no país.

Em resumo, o que se depreende é que o Brasil tem um custo elevado com o funcionalismo em função de grupos privilegiados nas esferas estadual e federal do Judiciário e na esfera federal do Executivo e do Legislativo que incorporam inúmeras vantagens aos salários base, criando supersalários que no agregado pressionam o gasto público e que contribuem para limitar a qualidade dos serviços na ponta para os cidadãos.

**Tabela 7 – Mediana dos rendimentos do funcionalismo público por poder e esfera de governo  
(em R\$)**

Esferas de governo	Legislativo	Executivo	Judiciário
Federal	7.288.54	8.786.54	17.434.60
Estadual	5.765.38	4.292.56	10.246.76
Municipal	2.970.81	2.555.40	-

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro - Ipea (2021)

#### Empresas estatais

O tema reforma administrativa costuma ter como foco a estrutura de recursos humanos do poder público, mas cabe apontar um aspecto importante referente à estrutura patrimonial do Estado. O processo de privatização no Brasil foi exitoso na década de 90, mas o país ainda possui um número elevado de empresas estatais comparativamente a outros países. A tabela 8 diz respeito a um levantamento da OCDE em 2017. É uma referência importante que se mostra atual e revela que a economia brasileira ainda é vítima de uma postura estatizante que limita a eficiência da produção nacional, que absorve recursos orçamentários que poderiam ser canalizados para melhorar a qualidade de bens e serviços públicos e que mantém o Estado refém de interesses políticos.

A tabela 8 mostra o Brasil com um total de 134 empresas estatais com 597,5 mil empregados. O segundo país com mais empresas sob controle do governo é o México com 78 e 73,6 mil



11 3251.0669  
11 3253.1864



institucional@cebrasse.org.br  
www.cebrasse.org.br



Rua Baronesa de Bela Vista, 411  
Vila Congonhas, conj. 304 e 305  
São Paulo - SP - CEP 04612-001

trabalhadores e depois a Argentina com 59 empresas e 130,8 mil empregados. No Estados Unidos são 16 empresas com 536,0 mil funcionários e o menor número é observado na Suíça com 4 empresas e 106,9 mil empregados.

**Tabela 8 – Quantidade de empresas estatais e de funcionários em países selecionados**

Países	Número de empresas estatais	Empregados
Alemanha	71	370.440
Argentina	59	130.776
Austrália	8	42.607
<b>Brasil</b>	<b>134</b>	<b>597.505</b>
Canadá	44	83.462
Chile	25	50.361
Colômbia	39	33.033
Coréia	56	147.833
Dinamarca	21	18.728
Espanha	51	94.635
Estados Unidos	16	535.981
França	51	826.967
Grécia	42	42.927
Itália	20	499.765
Japão	8	256.265
México	78	73.686
Suíça	4	106.883

Fonte: *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises - OCDE (2017)*

Incluir a estrutura patrimonial relacionada às empresas estatais é uma perspectiva necessária sob a ótica de uma reforma administrativa no Brasil, sobretudo quando se observa o aspecto financeiro do conjunto delas. A tabela 9 aponta que em 2023 as estatais registraram déficit primário de R\$ 2,3 bilhões e déficit nominal de R\$ 7,7 bilhões e em 2024, até o mês de agosto, o resultado negativo foi de R\$ 7,2 bilhões e R\$ 10,5 bilhões, respectivamente. Entre 2021 e 2023 somente nas estatais federais o Executivo fez aportes anuais de recursos de R\$ 28,5 bilhões em média.

**Tabela 9 – Resultado primário e nominal das empresas estatais nos três níveis de governo em 2023 e 2024**



11 3251.0669  
11 3253.1864



institucional@cebrasse.org.br  
[www.cebrasse.org.br](http://www.cebrasse.org.br)



Rua Baronesa de Bela Vista, 411  
Vila Congonhas, conj. 304 e 305  
São Paulo - SP - CEP 04612-001

Empresas estatais	2023		Agosto / 2024	
	Resultado		Resultado	
	Primário	Nominal <sup>1</sup>	Primário	Nominal <sup>1</sup>
Total	-2.269,3	-7.672,7	-7.212,6	-10.475,1
Empresas estatais federais <sup>2</sup>	-656,2	2.337,3	-3.374,5	-2.051,1
Empresas estatais estaduais	-1.300,2	-9.425,3	-3.858,2	-8.279,5
Empresas estatais municipais	-312,9	-584,8	-20,1	-144,6

Fonte: Estatísticas fiscais – Banco Central (Setembro de 2024).

1- Nominal inclui despesas com juros.

2-Exclui Petrobrás e Eletrobrás.

### Considerações finais

A administração pública brasileira absorve um terço da produção de riqueza no país e devolve bens e serviços que não atendem adequadamente as necessidades fundamentais dos brasileiros. Enfrentar esse desafio tem como item fundamental a implementação de uma reforma administrativa capaz de modernizar e tornar mais eficiente o poder público.

O problema a ser enfrentado em uma reforma tributária não é o excesso de servidores, uma vez que o Brasil tem relativamente menos funcionários públicos em comparação com as principais economias ao redor do mundo. A questão é o custo do funcionalismo, que em média é quase o dobro da remuneração do setor privado, e que no seu conjunto é bastante elevado quando comparado com outras nações. A despesa brasileira de quase 12% do PIB supera muito a registrada, por exemplo, nos Estados Unidos, Colômbia, Alemanha, México e Holanda.

Um dos pontos a ser ressaltado é o elevado custo observado no Judiciário como um todo e nos poderes Executivo e Legislativo federais. Isso decorre de grupos privilegiados que agregam indenizações, auxílios e outros penduricalhos em seus salários, turbinando suas remunerações e criando enormes discrepâncias salariais tanto dentro do próprio setor público como em relação aos trabalhadores do setor privado. Essas vantagens pressionam o gasto público e são observadas sobretudo entre Magistrados, em membros do Ministério Público, Auditores e Fiscais da Receita Federal, Auditores do Trabalho, Técnicos do Banco Central entre outras categorias de servidores públicos.



11 3251.0669  
11 3253.1864



institucional@cebrasse.org.br  
www.cebrasse.org.br



Rua Baronesa de Bela Vista, 411  
Vila Congonhas, conj. 304 e 305  
São Paulo - SP - CEP 04612-001

A reforma administrativa é um tema que envolve interesses políticos e ideológicos, mas que deve ser enfrentado de forma pragmática e com ações envolvendo a revisão das formas de contratação de servidores, a estabilidade de funções específicas e as inúmeras vantagens que são acumuladas por diversas categorias do funcionalismo. Além disso, é necessário que se regulamente mecanismos eficazes que permitam a avaliação e o controle de desempenho no serviço público.

Por fim, há a questão das empresas estatais. O Brasil está entre os países que contam com o maior número de empresas controladas pelo poder público. O conjunto dessas empresas costumeiramente gera déficits bilionários, como os R\$ 7,7 bilhões em 2023 e os R\$ 10,5 bilhões até agosto de 2024. Em nome da eficiência na gestão pública e com base em análises técnicas muitas devem ser liquidadas ou transferidas para a iniciativa privada.



11 3251.0669  
11 3253.1864



institucional@cebrasse.org.br  
[www.cebrasse.org.br](http://www.cebrasse.org.br)



Rua Baronesa de Bela Vista, 411  
Vila Congonhas, conj. 304 e 305  
São Paulo - SP - CEP 04612-001



parecer técnico

**FECOMÉRCIO SP**

# ENTIDADES LANÇAM AGENDA DE REFORMA ADMINISTRATIVA COM FOCO NA MELHORIA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Mobilização dos setores produtivos e da sociedade civil organizada envia Carta Aberta ao governo e ao Congresso pedindo melhoria na qualidade dos serviços prestados pelo Estado

Há décadas, a sociedade brasileira debate e defende uma agenda de reformas estruturantes que busquem alinhar o País às melhores práticas internacionais, propiciando crescimento econômico sustentável, ganhos de produtividade e competitividade e crescimento da renda.

No período recente, o Brasil teve conquistas importantes nesse sentido, como as aprovações das reformas trabalhista e previdenciária e legislações tais como a que deu mais independência ao Banco Central, a Nova Lei Cambial e o Marco Legal das Garantias. Todas refletem um amadurecimento da sociedade e das instituições.

Por outro lado, apesar dos avanços, ainda há uma nítida insatisfação da sociedade com o desperdício de recursos e com a precariedade dos serviços públicos em todos os níveis — reflexos de um Estado inchado e ineficiente.

Não é à toa: é a mesma sociedade que tem uma das maiores cargas tributárias do mundo (34% do PIB) em relação a sua

renda *per capita*, um patamar próximo à média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas que vê pouquíssimo retorno desse dinheiro em termos de qualidade de serviços como saúde, educação e segurança pública, principalmente.

É nesse contexto que um **conjunto de entidades mobilizadas** ressaltam a urgência da aprovação de uma **Reforma Administrativa**, pilar fundamental de uma reestruturação mais ampla do Estado, envolvendo processos, relações de trabalho e definição de prioridades e que transborde efeitos para os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) atingindo, fundamentalmente, dois objetivos principais: **justiça social e redução da burocracia**.

Hoje, ao contrário, é o Estado o principal alimentador da desigualdade social que tanto limita o crescimento do País e o desenvolvimento das pessoas mais pobres.

No cotidiano brasileiro, as classes mais baixas são aquelas que, apesar de arcarem com uma elevada carga de tributos que as mais abastadas, **dependem de estruturas estatais obsoletas e, muitas vezes, burocráticas** — como as da Educação, da Saúde ou do transporte público.

**ESTUDOS** apontam, por exemplo, que o abismo da qualidade entre o ensino das escolas públicas e privadas é um dos operadores da desigualdade do País, que se confirma quando os estudantes se formam e acessam o mercado de trabalho. Diante da manutenção dos gargalos educacionais, os jovens pobres brasileiros não têm condições de competir com aqueles das classes médias ou altas quando disputam uma posição em uma empresa ou passam por um concurso público.

Nesse sentido, na avaliação das entidades do setor produtivo, além de sindicatos patronais, sociedade civil, empresas e especialistas de diferentes esferas – como economistas, gestores públicos, cientistas políticos e pesquisadores –, o **próprio Estado contribui para o processo de desigualdade**, o que influencia de forma negativa os índices de crescimento do País.

Juntos, todos esses agentes estão mobilizados para mudar esse cenário. Para isso, enviam uma **carta aberta** ao Congresso e ao governo apontando a urgência do assunto. O material apresenta **um conjunto de propostas para avançar em direção a uma Reforma Administrativa**.

As entidades salientam que as medidas propostas **não consistem em retirada de direitos**, mas uma reformulação da estrutura de carreiras, além da definição de novas formas de contratação, da construção sistemas de avaliação de desempenho e da adoção de critérios para progressão.

## DISPARIDADES ESTRUTURAIS

Esse diagnóstico da má qualidade dos serviços públicos se constata de várias maneiras: dados do Censo Escolar de 2022, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mostraram que a chamada “taxa de insucesso” (quando alunos reprovam um período e, por consequência, abandonam a escola) foi de 16,4% para matrículados na primeira série do ensino médio nos colégios públicos brasileiros, mas de apenas 4% nos privados. No caso de jovens no terceiro ano, essa taxa foi de 12,7% nas escolas públicas e de 1,4% nas privadas.

Da mesma forma, a dificuldade de se locomover pelas grandes cidades varia conforme a classe social, já que uns precisam usar um sistema ineficiente de transporte, enquanto outros se deslocam, de forma particular, de maneira mais fácil e rápida.

Tudo isso acontece, principalmente, por causa da **atual estrutura do funcionalismo público, que não dispõe de critérios relacionados à eficiência ou à produtividade ao longo da carreira**. É o contrário da lógica nas empresas privadas, em que os profissionais estão sujeitos permanentemente a mensurações de desempenho.

Isso ainda considerando que avanços pontuais e relevantes estejam acontecendo, como a recente aprovação da Lei dos Concursos (Lei 14.965/2024) e a digitalização dos serviços públicos a partir de iniciativas como o Gov.br, às quais, à qual as entidades sempre manifestaram apoio.

Vale ressaltar que a **estrutura de salários não privilegia o bom funcionário público, baseando-se em regras engessadas e sem distinção entre quem produz com mais competência e qualidade**. A solução passa, então, por avaliações e uma revisão da estrutura de salários, por exemplo.

## BUROCRACIA ENCARECE O MERCADO

O Estado também promove a manutenção da desigualdade do País ao sustentar uma estrutura extremamente burocrática, que prejudica tanto o cotidiano dos cidadãos que precisam acessar serviços públicos básicos quanto as empresas que dependem desse sistema para inovar, criar empregos, investir e ampliar as atividades.

Empreendedores têm dificuldades para conseguir documentos básicos, como alvarás de funcionamento ou licenciamentos (no caso ambiental, a média chega a quase dois anos), enquanto agonizam frente a custos altos para abrir novas vagas ou estender os negócios para outros ramos.

A estrutura da administração estatal não só é burocrática como também ineficiente — e isso acontece porque não funciona com base em um **modelo meritocrático**, de valorização do rendimento dos servidores. Em outras palavras, os servidores públicos que buscam aperfeiçoar as próprias funções, ajudando a melhorar o serviço fornecido ao cidadão, devem ser reconhecidos dentro da gestão do Estado, com plano de carreira adequado.

O Estado ainda deve passar a promover investimentos massivos em treinamento, de forma a capacitar o seu corpo funcional diante de novas tecnologias. Nesse sentido, FecomercioSP, em específico, já apresentou ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) um conjunto de iniciativas para a transformação digital estatal. Os recursos para isso podem sair, inclusive, mediante uma revisão dos privilégios que alguns servidores têm em comparação ao nível de renda da população.

## BANDEIRA DO SETOR PRODUTIVO

Historicamente, o setor produtivo e a sociedade civil organizada entendem a relevância de uma **modernização da estrutura administrativa do Estado brasileiro**. A mobilização de agora é resultado de uma série de discussões entre vários agentes que constituem esses campos e que culminou

em um **conjunto de propostas** [veja a seguir] para avançar nessa reforma, como mudanças no estágio probatório das carreiras públicas, revisão da estabilidade de alguns cargos e critérios de avaliação mais rigorosos com valorização dos funcionários mais eficientes.

Para além das propostas, há uma **PÁGINA NA INTERNET** com todas as sugestões apresentadas e a mobilização da sociedade civil e dos setores produtivos engajados.

Um ponto fundamental dessa agenda apresentada é a **melhoria dos próprios serviços públicos**. Na medida em que pesquisas sugerem que a população brasileira está cada vez mais insatisfeita com a qualidade e a eficiência dessas atividades, a FecomercioSP entende que algumas iniciativas devem ser tomadas no sentido de reduzir a burocracia estatal. Essa mudança também tem efeitos sobre a desigualdade, já que, como já dito, as classes mais baixas são as que mais dependem dos serviços prestados pelo Estado.

## DISPARIDADES SALARIAIS

As discrepâncias entre as carreiras do setor público e da iniciativa privada no Brasil são evidentes. Com base em dados de 2022 da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), a FecomercioSP calcula que esse abismo pode ser de quase 255%. Essa é a diferença, por exemplo, entre a remuneração média de servidores do setor público federal — de R\$ 11.086,38, segundo o relatório —, e os salários de profissionais formais em empresas privadas, cuja média brasileira era de R\$ 3.128,51 naquele ano [*tabela 1*].

## NÚMERO DE VÍNCULOS FORMAIS E REMUNERAÇÃO MÉDIA DOS EMPREGOS FORMAIS NO BRASIL [TABELA 1]

POR NATUREZA JURÍDICA ESPECIAL DO ESTABELECIMENTO (BRASIL, 2022)

NATUREZA JURÍDICA	TOTAL DE VÍNCULOS	REMUNERAÇÃO MÉDIA
SETOR PÚBLICO FEDERAL	938.997	R\$ 11.086,38
SETOR PÚBLICO ESTADUAL	2.962.518	R\$ 7.236,44
SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	5.908.300	R\$ 4.126,58
SETOR PÚBLICO (OUTROS)	23.241	R\$ 3.689,08
EMPRESAS ESTATAIS	731.267	R\$ 10.832,57
EMPRESAS PRIVADAS	36.934.241	R\$ 3.128,51
ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS	3.551.726	R\$ 3.599,40
PFS/ORGANIZAÇÕES LEGAIS	430.665	R\$ 2.334,09
NÃO CLASSIFICADOS	1.309.919	R\$ 2.348,54

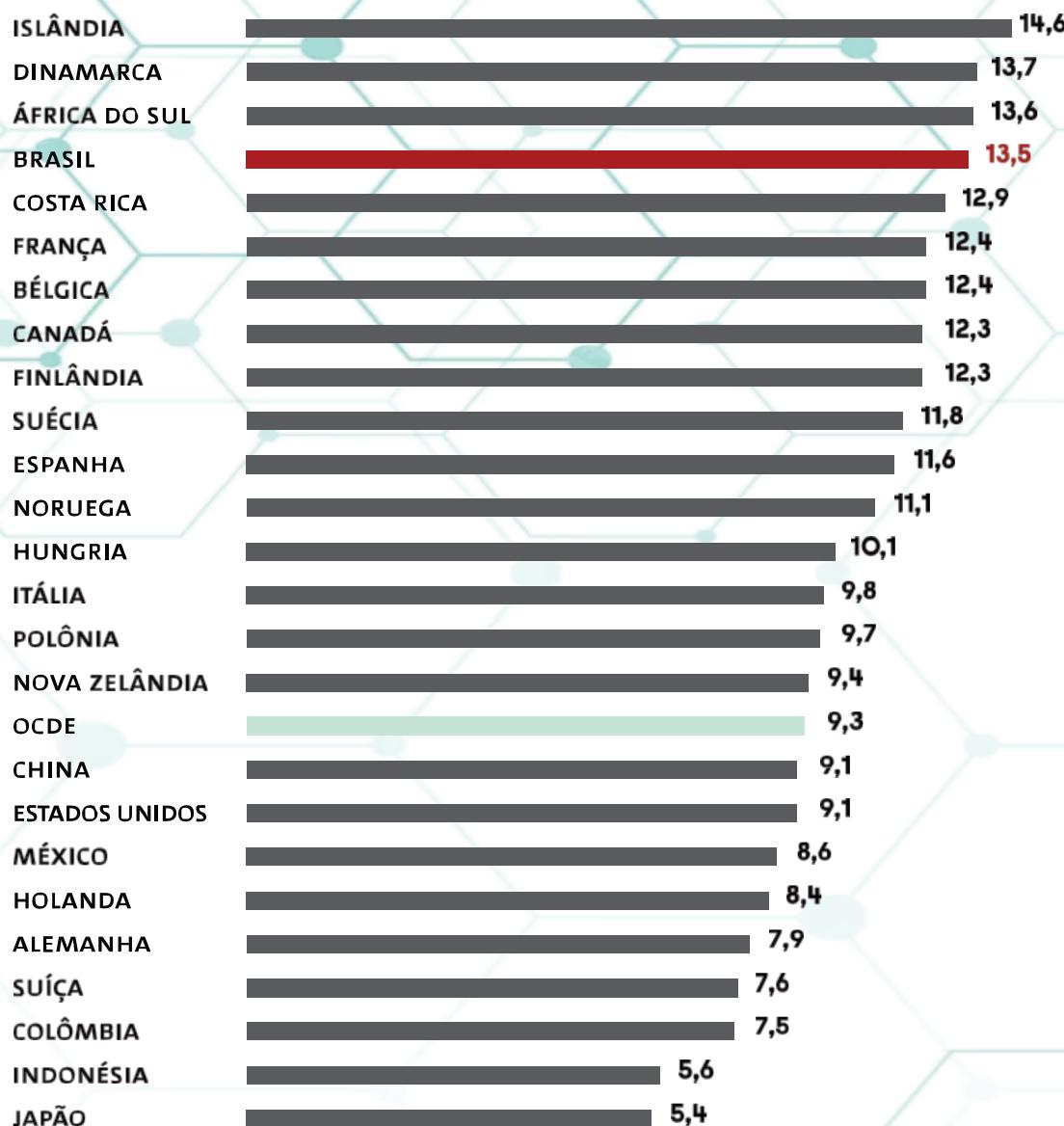
FONTE: FecomercioSP com base nos dados da Rais

Há também diferenças significativas nas remunerações entre servidores estaduais e municipais, de 131,3% e 31,9%, em média, na comparação com profissionais do setor privado.

Um estudo da OCDE mostrou que o Brasil gasta cerca de 13,5% do PIB com servidores públicos, superando países reconhecidos pela alta qualidade dos seus serviços públicos, como a Finlândia (12,3%) e a Suécia (11,8%), ficando acima da média da OCDE (9,3%).

Dados como esse mostram um outro aspecto estrutural da administração do Estado no Brasil: a perpetuação — e até o aprofundamento — da desigualdade social, uma vez que ajuda a manter um sistema desajustado das médias do mercado.

## GASTOS COM SERVIDORES PÚBLICOS EM % DO PIB [GRÁFICO 1]



FONTE: OCDE

Nesse sentido, as entidades reforçam novamente a urgência de uma Reforma Administrativa. Elas seguirão atuando em todas as instâncias para avançar essa agenda, priorizando o desenvolvimento socioeconômico sustentável do País, a correção de injustiças sociais já diagnosticadas e a diminuição das burocracias para empresas e cidadãos.

## AS 14 PROPOSTAS PARA MODERNIZAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO BRASILEIRO

- I. Avanços na regulamentação do estágio probatório, com definição clara de uma avaliação criteriosa e pré-definida.
2. Garantia de estabilidade apenas em carreiras públicas efetivamente ameaçadas de perseguição política.
3. Definição de mudanças nas regras das carreiras públicas apenas para novos entrantes.
4. Readaptação dos planos de carreiras públicas, com redução dos salários iniciais e planos mais lentos de progressão.
5. Introdução de sistemas de avaliação com indicadores pré-definidos, públicos e diagonais às instâncias de governo.
6. Criação de um sistema homogêneo de carreiras e cargos entre ministérios, agências e demais órgãos do governo, permitindo intercâmbios de funcionários.
7. Aumento de salário do Presidente da República e dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) não deve resultar em reajustes das remunerações de cargos de confiança ao redor deles. Esses reajustes devem ser tratados de maneira independente.
8. Permissão de reduções temporárias de salários em situações extremas, como epidemias ou fortes restrições fiscais.

- 9.** Em consonância com o PL 2.721/2021, proibição de supersalários, estimando o teto das remunerações a partir do quanto ganha o presidente da República.
- 10.** Definição de ações para avançar em reformas administrativas estaduais e municipais, sem intervenção do governo federal.
- II.** Proibição de privilégios remuneratórios e benefícios excedentes em cargos públicos.
- 12.** Promoções para novos entrantes devem se dar através de ciclos avaliativos (anuais ou bianuais) transparentes, cuja evolução deve se limitar a 5% do total de pessoas de cada carreira e limitadas ao incremento de folha de pagamentos não superior a 1% do total da folha dos contratados sob o novo regime.
- 13.** Revisão de cargos públicos obsoletos, pendente de estudo e, posteriormente, de eliminação de carreiras desnecessárias às demandas atuais.
- 14.** Regulamentação de demissão por baixo desempenho.

## **SOBRE A FECOMERCIO-SP**

Reúne líderes empresariais, especialistas e consultores para fomentar o desenvolvimento do empreendedorismo. Em conjunto com o governo, mobiliza-se pela desburocratização e pela modernização, desenvolve soluções, elabora pesquisas e disponibiliza conteúdo prático sobre as questões que impactam a vida do empreendedor. Representa 1,8 milhão de empresários, que respondem por quase 10% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e geram em torno de 10 milhões de empregos.

---

## **ASSESSORIA DE IMPRENSA**

**IMPRENSA@FECOMERCIO.NET.BR**

**VINÍCIUS MENDES**      (11) 96860.1503

**ARLETE MORAES**      (11) 94291.8055

**ANA MARIA RIBEIRO**      (13) 99147.3138



JUNTE-SE A  
NÓS NESTA  
MOBILIZAÇÃO  
PELA REFORMA  
ADMINISTRATIVA



parecer técnico  
**República.org**

## PROPOSTAS PARA UM ESTADO EFETIVO

Um serviço público mais presente, competente e respeitado é fundamental para promover equidade e desenvolvimento. Em poucas décadas, alcançamos resultados notáveis com a universalização do acesso à saúde, à educação e à assistência social.

No entanto, essa expansão não foi acompanhada da melhoria da qualidade, e hoje os serviços públicos enfrentam sérios desafios. Nesse mesmo contexto, emergem questões globais e inéditas, como a escalada dos conflitos internacionais, a acelerada transformação digital e as mudanças climáticas, que demandam mudanças no perfil do emprego público e exigem dos governos ações ágeis e efetivas. Estes são problemas novos e antigos, frequentemente ligados a distorções estruturais na gestão de pessoas no setor público. Dificuldades que impõem limites à capacidade estatal, agravam a perda de credibilidade e de legitimidade dos governos e, ao mesmo tempo, evidenciam que é preciso um debate mais propositivo e mais ambicioso para a modernização do Estado.

Atender melhor os anseios da população deve ser a resposta à crise de confiança nos governos e nas Instituições. Nesse sentido, é possível - e necessário - defender reformas para um Estado melhor. A questão não é o tamanho, é a capacidade de gerar valor público.

Defendemos reformas que tornem os serviços públicos mais acessíveis e com melhor qualidade. Que busquem eficiência para resolver de forma efetiva os problemas reais das pessoas. Que aprimorem a produtividade, a serviço da qualidade e do acesso. Que tenham a digitalização como aliada, sem excluir nenhuma parcela da população.

Para isso, a reforma do Estado deve ser um projeto construído a muitas mãos: em diálogo franco e aberto com o governo, o Congresso, a sociedade civil, o empresariado, o sindicalismo e, especialmente, com todos os brasileiros e brasileiras. Mais do que um conjunto de medidas, deve ser uma mudança de processos e de cultura, com início em alterações normativas, mas com igual ênfase em uma implementação plena e efetiva.

Como ponto de partida para esse debate, defendemos:

1. Implementar uma política de gestão de desempenho e de avaliação periódica orientada pelo planejamento estratégico das organizações, focada na melhoria dos serviços para a população e articulada com a formação e o desenvolvimento continuado dos servidores, por meio da definição de performance com base em entregas e competências, transparência de metas e resultados e instituição de um único sistema avaliativo para progressão, promoção e outros benefícios nas carreiras.

2. Regulamentar e ampliar para os entes federativos o alcance de ações afirmativas para gênero e raça no ingresso para o serviço público, fazendo com que fique mais representativo, confiável e próximo das pessoas, tendo a nova Lei de Cotas (Lei 14.723) como referência.
3. Simplificar o sistema de carreiras, tornando-as mais atrativas e funcionais a longo prazo, com a criação de um novo modelo de cargos e salários - alinhado ao novo perfil do emprego público e com maior flexibilidade de movimentação - extinção de cargos obsoletos e revisão das regras de progressão e das tabelas salariais.
4. Combater o assédio moral e sexual no ambiente de trabalho, por meio da capacitação sobre o tema e da institucionalização de processos capilarizados e efetivos de denúncia e apuração.
5. Adotar nos concursos públicos os mecanismos presentes na Lei dos Concursos (Lei 14.965) para seleção baseada em competências, habilidades e vocação pública necessários para o exercício das funções do Estado com alto desempenho.
6. Regulamentar o estágio probatório implementando aprovação e avaliações periódicas de desempenho baseadas em entregas e em competências técnicas e comportamentais alinhadas ao contexto atual.
7. Instituir uma política de reajustes salariais periódica, técnica e sustentável, promovendo maior justiça na concessão de aumentos, respeito aos parâmetros fiscais e às contas públicas e integrando entidades sindicais, setores técnicos e políticos do governo e do poder legislativo nesse processo.
8. Revisar e regulamentar os regimes de contratação na Administração Pública, com regras claras que dêem segurança jurídica aos governos e estabeleçam garantias e autonomia para os agentes públicos.
9. Combater os supersalários por meio da aprovação de uma legislação efetiva em pôr fim aos pagamentos acima do teto. Nesse sentido, somos contrários à aprovação do PL 2721/21 em debate no Senado, que implica na legalização, perpetuação e ampliação de privilégios e desigualdades.
10. Fomentar uma política ampla de transparência de dados e engajamento civil, ampliando o controle e a participação social como caminhos para formas éticas, assertivas e eficazes de dialogar com a sociedade.
11. Construir um plano nacional de gestão de pessoas que parte de um diagnóstico completo e minimamente consensual sobre os principais problemas e alternativas para resolvê-los, garantindo um trabalho efetivo e permanente para modernização e fortalecimento do serviço público.

Essas medidas são fundamentais para a melhoria do serviço público e para um Estado mais eficiente, responsável, sensível às necessidades da população e comprometido com o desenvolvimento do país.

Seu impacto não deve se restringir aos 550 mil profissionais da administração federal direta, mas chegar também aos outros 11 milhões de servidores pelo Brasil, nos demais poderes e esferas do Estado. Por isso, devem ser implementadas com a coordenação e o apoio do Executivo federal às administrações estaduais e municipais, que concentram mais de 85% dos servidores públicos e estão, em geral, à margem dos processos de modernização e capacitação.

## Instituto República.org

É uma organização filantrópica, apartidária e antirracista que atua para melhorar a gestão de pessoas no serviço público. Fundado em 2016, o instituto se dedica a promover ações, fomentar debates e criar estratégias para qualificar, avaliar e valorizar os servidores e servidoras públicas no Brasil.

Acreditamos em um serviço público de qualidade, atrativo e efetivo feito por pessoas vocacionadas e excelentes. Entendemos que profissionais qualificados e valorizados tendem a entregar melhores serviços à população, reduzindo, assim, as desigualdades sociais.

O instituto República.org atua focando em Construção de Disseminação de Conhecimento - organizando dados públicos e fazendo análises técnicas a partir de estudos inéditos. Apoio a Políticas Públicas - produzindo propostas como apoio a efetividade da administração pública, além de oferecer gratuitamente uma ferramenta inédita no Brasil capaz de fazer um diagnóstico do nível de maturidade da gestão de pessoas dos órgãos estaduais. E Advocacy - atuando em torno da agenda do instituto com atores estratégicos do legislativo e executivo.

Conheça mais em: [www.republica.org](http://www.republica.org)

parecer técnico



**Expediente: DJS**

**Origem:** DRI

**Assunto:** Reforma Administrativa

*Divisão Jurídica e Sindical*

Rio de Janeiro, 23 de maio de 2025.

## RELATÓRIO

A Diretoria de Relações Institucionais da CNC solicitou da Divisão Jurídica e Sindical análise do documento elaborado pela Fecomercio/SP, em parceria com a CNI e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP, a fim de verificar se corresponde ao mesmo posicionamento adotado pela CNC no que se refere à Reforma Administrativa em debate no Congresso Nacional.

É o relatório.

## PARECER

Conforme correspondência recebida da DRI, sob o título “Expressão de Opinião Reforma Administrativa Já – Brasil Mais Moderno e Eficiente”, *verbis*:

“É preciso que a prestação de serviço público seja eficiente e que haja mecanismos de avaliação do desempenho dos servidores, com a devida valorização dos bons resultados, responsabilização por ineficiência e salvaguardas contra favoritismos e perseguições;

É preciso que as decisões públicas sejam ágeis e sem burocracia;

É preciso simplificar as carreiras dos agentes públicos, reduzindo custos;

É preciso que os perfis dos servidores estejam alinhados com as demandas da atualidade;

É preciso que tudo isso aconteça no âmbito dos três Poderes da República.

Para buscar a concretização dessas aspirações, os setores produtivos estão unidos em torno da aprovação de uma reforma administrativa embasada em dez diretrizes:

1. Redefinir processos administrativos decisórios e controles públicos para garantir eficácia, eficiência e segurança jurídica;
2. Conceder mais autonomia às organizações da Administração Pública para uma gestão mais estratégica;
3. Ampliar e aprimorar os mecanismos de incentivo à inovação, via incremento da informatização do setor público;
4. Redesenhar as carreiras dos agentes públicos, tornando-as mais simples, economicamente viáveis, atrativas e sustentáveis a longo prazo;
5. Aprimorar os concursos públicos para avaliar melhor as competências práticas dos candidatos;
6. Estabelecer políticas públicas para a seleção e gestão dos cargos de liderança;
7. Criar um sistema eficiente e transparente de avaliação de desempenho dos líderes e equipes;
8. Editar normas gerais nacionais para a contratação temporária de agentes no setor público;
9. Aprimorar a transparência de dados referentes a servidores e unificar as informações;
10. Limitar as verbas indenizatórias para aplicar o teto salarial.

Mudanças no ordenamento jurídico são necessárias e as entidades signatárias deste manifesto promoverão debates e encaminharão propostas ao Governo Federal. É urgente avançar com coragem e determinação. A reforma administrativa é uma oportunidade única para construir o país mais eficiente que almejamos superando desafios e abrindo caminho para a transformação e para a prosperidade.”

Acompanha ainda o expediente uma Carta Aberta da Fecomércio-SP com Agenda da Reforma Administrativa com Foco na Melhoria dos Serviços Públicos, material da Central Brasileira do Setor de Serviços – Cebrasse sobre o tema e do sítio eletrônico República.org contendo “Propostas para um Estado Efetivo”.

Inicialmente, ressaltamos tratar-se de material apresentando fatos e dados com vistas a promover um amplo debate sobre a Reforma Administrativa, contendo tabelas comparando o percentual de funcionários públicos em relação ao total de empregos, os gastos com o funcionalismo público em diversos países, comparando-as com o PIB dos países e por esferas de governo e também o número de empresas estatais, concluindo que:

“A administração pública brasileira absorve um terço da produção de riqueza no país e devolve bens e serviços que não atendem adequadamente as necessidades fundamentais dos brasileiros. Enfrentar esse desafio tem como item fundamental a implementação de uma **reforma administrativa capaz de modernizar e tornar mais eficiente o poder público**.

O problema a ser enfrentado em uma reforma tributária não é o excesso de servidores, uma vez que **o Brasil tem relativamente menos funcionários públicos em comparação com as principais economias ao redor do mundo**. A questão é **o custo do funcionalismo**, que em média é quase o dobro da remuneração do setor privado, e que no seu conjunto é **bastante elevado quando comparado com outras nações**. A despesa brasileira de quase 12% do PIB supera muito a registrada, por exemplo, nos Estados Unidos, Colômbia, Alemanha, México e Holanda.

Um dos pontos a ser ressaltado é o **elevado custo observado no Judiciário como um todo** e nos poderes Executivo e Legislativo federais. Isso decorre de **grupos privilegiados** que agregam indenizações, auxílios e outros penduricalhos em seus salários, turbinando suas remunerações e criando enormes **discrepâncias salariais tanto dentro do próprio setor público como em relação aos trabalhadores do setor privado**. Essas vantagens **pressionam o gasto público** e são observadas sobretudo entre Magistrados, em membros do Ministério Público, Auditores e Fiscais da Receita Federal, Auditores do Trabalho, Técnicos do Banco Central entre outras categorias de servidores públicos.

A reforma administrativa é um tema que envolve interesses políticos e ideológicos, mas que deve ser enfrentado de forma pragmática e com ações envolvendo a revisão das formas de contratação de servidores, a estabilidade de funções específicas e as inúmeras vantagens que são acumuladas por diversas categorias do funcionalismo. Além disso, é necessário que se regulamente mecanismos eficazes que permitam a avaliação e o controle de desempenho no serviço público.

Por fim, há a questão das empresas estatais. **O Brasil está entre os países que contam com o maior número de empresas controladas pelo poder público.** O conjunto dessas empresas costumeiramente gera déficits bilionários, como os R\$ 7,7 bilhões em 2023 e os R\$ 10,5 bilhões até agosto de 2024. Em nome da eficiência na gestão pública e com base em análises técnicas muitas devem ser liquidadas ou transferidas para a iniciativa privada."

- os grifos não constam do original-

Segundo o site República.org, atender melhor os anseios da população deve ser a resposta à crise de confiança nos governos e nas Instituições. Nesse sentido, é possível - e necessário - defender reformas para um Estado melhor. A questão não é o tamanho, é a capacidade de gerar valor público.

Atenta a esta realidade a Fecomércio – SP lançou uma carta aberta ao Governo e ao Congresso Nacional pedindo a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado, sob a perspectiva de alinhar o país às melhores práticas internacionais, propiciando um desenvolvimento econômico sustentável, ganhos de produtividade e competitividade e crescimento de renda.

Menciona as recentes aprovações das reformas trabalhista e previdenciária, refletindo um amadurecimento da sociedade e das instituições brasileiras, mas pontua que uma sociedade que tem uma das maiores cargas tributárias do mundo (34% do PIB) veja pouco retorno desse dinheiro em termos de qualidade de serviços como saúde, educação e segurança pública.

Defende como urgentes objetivos alinhados à redução da burocracia e busca de justiça social no Brasil.

A Fecomércio-SP defende que suas propostas não consistem em retirada de direitos, mas em reformulação da estrutura de carreiras públicas, perpassando por novas formas de contratação, avaliação de desempenho e progressão na carreira, tornando o serviço mais eficiente e produtivo.

É premente a necessidade de modernização da estrutura administrativa do Estado Brasileiro, para as quais a Fecomércio-SP apresenta um conjunto de propostas visando à melhoria dos serviços públicos. São elas:

"As 14 Propostas para Modernizar a Administração Pública do Estado Brasileiro:

- 1- Avanços na regulamentação do estágio probatório, com definição clara de uma avaliação criteriosa e pré-definida;
- 2- Garantia de estabilidade apenas em carreiras públicas efetivamente ameaçadas de perseguição política;
- 3- Definição de mudanças nas regras de carreiras públicas apenas para novos entrantes;
- 4- Readaptação dos planos de carreiras públicas, com redução de salários iniciais e planos mais lentos de progressão;
- 5- Introdução de sistemas de avaliação com indicadores pré-definidos;
- 6- Criação de um sistema homogêneo de carreiras e cargos entre ministérios, agências e demais órgãos do governo, permitindo intercâmbios de funcionários;
- 7- Aumento de salário do Presidente da República e dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) não deve resultar em reajustes das remunerações de cargos de confiança ao redor deles. Esses reajustes devem ser tratados de maneira independente;
- 8- Permissão de reduções temporárias de salários em situações extremas, como epidemias ou fortes restrições fiscais;
- 9- Em consonância com o PL 2.721/2021, proibição de supersalários, estimando o teto das remunerações a partir do quanto ganha o Presidente da República;
- 10- Definição de ações para avançar em reformas administrativas estaduais e municipais, sem intervenção do governo federal;
- 11- Proibição de privilégios remuneratórios e benefícios excedentes em cargos públicos;
- 12- Promoções para novos entrantes devem se dar através de ciclos avaliativos (anuais e bianuais) transparentes, cuja evolução deve se limitar a 5% do total de pessoas de cada carreira e limitadas ao incremento

É premente a necessidade de modernização da estrutura administrativa do Estado Brasileiro, para as quais a Fecomércio-SP apresenta um conjunto de propostas visando à melhoria dos serviços públicos. São elas:

"As 14 Propostas para Modernizar a Administração Pública do Estado Brasileiro:

- 1- Avanços na regulamentação do estágio probatório, com definição clara de uma avaliação criteriosa e pré-definida;
- 2- Garantia de estabilidade apenas em carreiras públicas efetivamente ameaçadas de perseguição política;
- 3- Definição de mudanças nas regras de carreiras públicas apenas para novos entrantes;
- 4- Readaptação dos planos de carreiras públicas, com redução de salários iniciais e planos mais lentos de progressão;
- 5- Introdução de sistemas de avaliação com indicadores pré-definidos;
- 6- Criação de um sistema homogêneo de carreiras e cargos entre ministérios, agências e demais órgãos do governo, permitindo intercâmbios de funcionários;
- 7- Aumento de salário do Presidente da República e dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) não deve resultar em reajustes das remunerações de cargos de confiança ao redor deles. Esses reajustes devem ser tratados de maneira independente;
- 8- Permissão de reduções temporárias de salários em situações extremas, como epidemias ou fortes restrições fiscais;
- 9- Em consonância com o PL 2.721/2021, proibição de supersalários, estimando o teto das remunerações a partir do quanto ganha o Presidente da República;
- 10- Definição de ações para avançar em reformas administrativas estaduais e municipais, sem intervenção do governo federal;
- 11- Proibição de privilégios remuneratórios e benefícios excedentes em cargos públicos;
- 12- Promoções para novos entrantes devem se dar através de ciclos avaliativos (anuais e bianuais) transparentes, cuja evolução deve se limitar a 5% do total de pessoas de cada carreira e limitadas ao incremento

da folha de pagamentos não superior a 1% do total da folha dos contratados sob o novo regime;

- 13- Revisão de cargos públicos obsoletos, pendente de estudo e, posteriormente, de eliminação de carreiras desnecessárias às demandas atuais;
- 14- Regulamentação de demissão por baixo desempenho.”

## **CONCLUSÃO**

Posto isto, concluímos que o documento elaborado pela Fecomércio-SP, salvo melhor juízo, corresponde ao posicionamento da CNC e dos empresários do comércio de bens, serviços e turismo por ela representados.

A reforma do Estado deve ser um projeto construído a muitas mãos: em diálogo franco e aberto com o governo, o Congresso, a sociedade civil, o empresariado, o sindicalismo e, especialmente, com todos os brasileiros e brasileiras. Mais do que um conjunto de medidas, deve ser uma mudança de processos e de cultura, com início em alterações normativas, mas com igual ênfase em uma implementação plena e efetiva.

São as considerações que submeto para apreciação e decisão de V. Sa.

  
Rodrigo Reis de Faria  
Advogado IV  
DJ/CNC

# REFORMA JÁ

## BRASIL MAIS MODERNO E EFICIENTE

É preciso que a prestação do serviço público seja eficiente e que haja mecanismos de avaliação do desempenho dos servidores, com a devida valorização dos bons resultados, responsabilização por ineficiência e salvaguardas contra favoritismos e perseguições;

É preciso que as decisões públicas sejam ágeis e sem burocracia;

É preciso simplificar as carreiras dos agentes públicos, reduzindo custos;

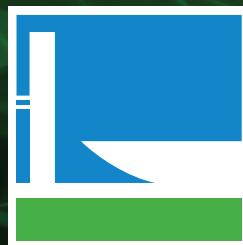
É preciso que os perfis dos servidores estejam alinhados com as demandas da atualidade;

É preciso que tudo isso aconteça no âmbito dos três Poderes da República.

Para buscar a concretização dessas aspirações, os setores produtivos estão unidos em torno da aprovação de uma reforma administrativa embasada em 10 diretrizes:

1. Redefinir processos administrativos decisórios e controles públicos para garantir eficácia, eficiência e segurança jurídica;
2. Conceder mais autonomia às organizações da Administração Pública para uma gestão mais estratégica;
3. Ampliar e aprimorar os mecanismos de incentivo à inovação, via incremento da informatização do setor público;
4. Redesenhar as carreiras dos agentes públicos, tornando-as mais simples, economicamente viáveis, atrativas e sustentáveis a longo prazo;
5. Aprimorar os concursos públicos para avaliar melhor as competências práticas dos candidatos;
6. Estabelecer políticas públicas para a seleção e gestão de cargos de liderança;
7. Criar um sistema eficiente e transparente de avaliação de desempenho de líderes e equipes;
8. Editar normas gerais nacionais para contratação temporária de agentes no setor público;
9. Aprimorar a transparência de dados referentes a servidores e unificar as informações;
10. Limitar as verbas indenizatórias para aplicar o teto salarial.

Mudanças no ordenamento jurídico serão necessárias e as entidades signatárias deste manifesto promoverão debates e encaminharão propostas ao Governo Federal. É urgente avançar com coragem e determinação. A reforma administrativa é uma oportunidade única para construir o país mais eficiente que almejamos, superando desafios e abrindo caminho para a transformação e para a prosperidade.



CÂMARA DOS  
DEPUTADOS