

## PEC 32/2020 (REFORMA ADMINISTRATIVA) | NÃO ABRANGÊNCIA DOS AGENTES POLÍTICOS NO ESCOPO DA PROPOSTA

### I. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA À MAGISTRATURA E AOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Poder Executivo, por meio da Mensagem n.º 504/2020, veiculou amplamente que a PEC n.º 32/2020, intitulada “Reforma Administrativa”, alcança os *agentes públicos* com o objetivo de uma “maior transformação do Estado”. Os *agentes políticos*, como os Magistrados e os Membros do Ministério Público, entretanto, não estão — e nem poderiam estar — no bojo de modificações da Proposta.

O termo “agente político”, cunhado tanto na doutrina quanto na jurisprudência, encampa as carreiras mencionadas, que compõem o grupo de *Membros de Poder*, sujeitos que atuam por convicção própria e não em obediência a ordens advindas de superiores.<sup>2 3</sup> A esses agentes políticos, a Constituição franqueia a independência funcional, tanto para um exercício impessoal de suas atribuições quanto para que cumpram seu papel institucional livre de influências, **fazendo-o em estrita observância à lei e ao interesse público**.

Destaque-se que a própria Constituição faz a distinção entre servidores públicos (agentes públicos) e Membros de Poder (agentes políticos), como observado no art. 109, incisos I, do ADCT, que trata da concessão e criação de vantagens e, para tanto, diferencia Membros de Poder de servidores e empregados públicos.<sup>4</sup>

A Magistratura e o Ministério Público são carreiras inseridas na Constituição sob o título “Da organização dos Poderes”, compondo a estrutura do Estado Democrático de Direito. A Magistratura, inserida na seção do Poder Judiciário, e o Ministério Público, em seção própria das funções essenciais à Justiça. Ambas as carreiras gozam de prerrogativas e de iniciativa legislativa para estabelecer suas atribuições, organização e Estatutos, observadas as suas garantias constitucionais (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios, entre outras).

Essas garantias, prerrogativas e, inclusive, a iniciativa legislativa conferida pela Constituição a essas instituições não são por acaso. **Constituem-se, em verdade, elementos essenciais ao cumprimento de suas atribuições, sem os quais se coloca em risco a própria manutenção dos direitos e das liberdades fundamentais em nossa sociedade.**

---

Material desenvolvido em conjunto com a assessoria **Malta Advogados**.

<sup>2</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 774.

<sup>3</sup> REsp nº 1.191.613/MG, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, Data de Julgamento: 19/03/2015, Data de Publicação: 17/04/2015.

<sup>4</sup> Art. 109. [...] I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

A autonomia e independência dessas carreiras está assegurada na Constituição, nos artigos 99 (Poder Judiciário) e 127 (MP).<sup>5</sup> Nesse âmbito, ressalte-se a iniciativa própria para dispor sobre a sua organização: art. 93 (Magistratura) e art. 128, §5º (MP). **Destaque-se, a título de complementação, que o art. 129, que estabelece as funções institucionais do MP, determina em seu §4º que as disposições referentes à Magistratura (art. 93) aplicam-se também aos Membros do MP.**

Em vista desse panorama, o Poder Executivo, ao divulgar a PEC 32/2020, acertadamente manifestou-se no sentido de que os Membros de Poder não são objeto da Proposta, ante a impossibilidade de o Executivo propor normas sobre a organização dos demais Poderes e Instituições de Estado.<sup>6</sup> E não haveria como ser de outra forma.

Admitir que emendas constitucionais sirvam de instrumento para que o Executivo interfira em matérias sujeitas à iniciativa privativa do Judiciário constitui violação manifesta ao postulado da separação de Poderes (cláusula pétrea). **Esse é, aliás, o entendimento do STF<sup>7</sup>.**

Da mesma maneira, não se poderia cogitar o alcance dos termos da referida PEC ao Ministério Público, ante o arcabouço de garantias constitucionais que lhe são conferidas, sua independência quanto aos Poderes e sua função primordial de defesa dos interesses da sociedade e da ordem jurídica, que, assim como ocorre com os Magistratura, enquadra seus membros na categoria de Membros de Poder/agentes políticos.

Significa dizer, portanto, que toda a linha teleológica adotada pela Reforma visa a alterar o regime jurídico de servidores e empregados públicos (agentes públicos), não atingindo os Membros de Poder (agentes políticos), em observância ao postulado da separação de Poderes e em prestígio ao próprio Estado Democrático de Direito.

**Frise-se, nesse contexto, que o constituinte originário previu a iniciativa própria do Presidente do Supremo Tribunal Federal e dos Procuradores-Gerais para versarem sobre os seus Estatutos (arts. 93, *caput*, e 128, § 5º, da Constituição), com o objetivo de preservar a autonomia e a independência dessas instituições.**

Aliás, a Magna Carta dos Juízes Europeus “estabelece, eloquentemente, na própria definição material da independência judicial (parágrafos 3 e 4) os princípios de que essa independência assume dimensões plúrimas, devendo ser **estatutária**, funcional e financeira”.<sup>8</sup> Vê-se, pois, que uma das dimensões essenciais à independência judicial é justamente a dimensão estatutária, ou seja, a dimensão relacionada à normatização das

<sup>5</sup> Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

Art. 127. [...] § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa[...].

<sup>6</sup> Informação disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/03/reforma-administrativa-proposta-vale-para-novos-servidores-de-todos-poderes-estados-e-municipios.ghtml>>

<sup>7</sup> Cita-se caso similar, em que o Ministro Joaquim Barbosa concedeu cautelar na ADI n.º 5.017/DF para suspender a eficácia da EC n.º 73/2013, que criava Tribunais Regionais Federais, visto que a Emenda era de iniciativa parlamentar, em detrimento da iniciativa privativa do Poder Judiciário.

<sup>8</sup> MATOS, José Igreja. Um direito fundamental — a independência dos tribunais. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, n. 59, p. 118-131, set./dez. 2019.

prerrogativas, direitos e deveres da Magistratura. Dessa forma, não se pode admitir que essas matérias se tornem passíveis de regulação por parte de outros Poderes, sob pena de violação à independência judicial na sua dimensão estatutária.

Ressalte-se, ainda, que a prerrogativa de iniciativa própria não alcança apenas o Poder Judiciário ou o Ministério Público. Conforme aludido, as regras que definem a iniciativa legislativa estão no âmago da separação de Poderes, porquanto se manifestam enquanto instrumento de resguardo da independência quanto ao exercício das funções típicas de cada Poder. Assim, as regras de iniciativa privativa também tutelam a independência do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

A título de exemplo, têm-se os arts. 51 e 52 da Constituição da República, os quais estabelecem competências privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como a competência para dispor acerca de sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração. Trata-se de esfera intangível, na qual não cabe a interferência dos demais Poderes, sob pena de se atentar contra a independência do Poder Legislativo.

**Diante disso, cumpre chamar a atenção para o fato de que abrir margem para a interferência do Executivo ou Legislativo nas matérias afetas ao Poder Judiciário significaria criar-se um precedente legitimando ingerências externas em matérias exclusivas de cada Poder — circunstância que, em última análise, abriria margem para interferência do Executivo não apenas nas matérias do Judiciário, mas também nas matérias do Legislativo, em franco desequilíbrio do princípio da independência e harmonia entre os Poderes.**

Para além da questão atinente à iniciativa privativa, há ainda a vitaliciedade assegurada à Magistratura e aos membros do Ministério Público (arts. 95, I, 128, § 5º, I, “a”, da CF). Trata-se de garantia que também está intimamente associada à independência funcional dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público. Isso, porque não há como caracterizar como absolutamente independente o exercício das funções jurisdicionais e ministeriais se os membros do Judiciário e do *Parquet* estiverem sujeitos à perda do cargo público, sem a observância do devido processo judicial.

A falta de aderência forte e estável ao cargo torna o agente público mais suscetível a pressões políticas, prejudicando a sua capacidade decisória, isto é, a sua capacidade de exercer suas funções apenas e tão somente com base na lei e em sua própria convicção. Dessa forma, a vitaliciedade constitui um mecanismo constitucional voltado a tutelar a independência funcional dos Magistrados e dos Membros do Ministério Público, impedindo-se que o desligamento do cargo venha a ser utilizado como forma de ameaça para efeito de cercear a liberdade desses agentes no cumprimento de seus misteres.

Portanto, a iniciativa privativa e a vitaliciedade fazem parte da configuração que dá forma e consistência ao postulado da separação de Poderes. Nesse sentido, sobreleve-se que a tripartição de Poderes foi inserida no texto da Constituição em nível de **cláusula pétrea**

**fundamental, conforme disposto no art. 60, § 4º, III, razão pela qual não pode ser alterada nem mesmo por Proposta de Emenda à Constituição.**

Com efeito, a eventual supressão ou modificação de garantias das Carreiras em análise somente poderia se dar por lei em sentido formal, observada a iniciativa legislativa privativa ou reservada ao Presidente do Supremo Tribunal Federal e aos Procuradores-Gerais (da República, no âmbito da União, e de Justiça, na órbita dos Estados-Membros).

**Mediante expressa previsão constitucional, os Estatutos da Magistratura e do Ministério Público, que versam sobre deveres, garantias e vedações, constituem matéria a salvo de alteração supressiva pelo poder constituinte derivado, uma vez que não se observa a necessária iniciativa reservada para as propostas modificativas.**

Por essas razões, a PEC n.º 32/2020 não se aplica — e nem pode se aplicar — aos Magistrados e aos membros do Ministério Público, de forma que **quaisquer tentativas de inseri-los nas disposições na PEC estarão fatalmente revestidas de inconstitucionalidade flagrante, em manifesta ofensa à separação de Poderes e em completa inobservância ao regime jurídico específico que recai a essas carreiras.**

## II. FÉRIAS

Ante a independência institucional do Judiciário e do Ministério Público, imperioso reconhecer que as disposições da PEC n.º 32/2020, entre elas a limitação das férias a 30 dias por ano, não atingem — e nem podem atingir — tais carreiras. Nessa toada, alguns esclarecimentos devem ser feitos, a fim de afastar discursos simplistas que utilizam erroneamente o princípio da isonomia para tentar modificar o período de férias desses agentes.

### II.a. Particularidades da Magistratura e do MP

A falácia de que as férias dos Magistrados e dos membros do Ministério Público deveriam ser minoradas em observância ao princípio da isonomia **ignora completamente** que as férias anuais desses agentes consistem em compensação pelas vedações e limites próprios a essas carreiras. Na realidade, as férias diferenciadas são reflexos do próprio princípio da isonomia, uma vez que abarca a ponderação dos aspectos distintivos de cada função, nos termos da máxima aristotélica de tratar os desiguais na medida de sua desigualdade.

Nesse sentido, ressalta-se que aos agentes em questão não são concedidos direitos basilares previstos para os servidores estatutários e celetistas, como o controle da jornada de trabalho, horas extras, garantia efetiva de descanso semanal entre outros. Essa particularidade, aliada à constante pressão por produtividade, faz com que os membros da Magistratura e do Ministério Público enfrentem diariamente jornadas intensas sem que lhes seja conferido adicional remuneratório a que têm direito os demais trabalhadores.

**Ainda, os membros dessas carreiras suportam uma série de vedações que não atingem outros agentes, tais quais: proibição de exercício de atividade político-partidária;**

**restrição de serem votados para cargos eletivos; proibição de ocupar funções executivas relevantes (como a de ministro e de secretário de Estado); restrição de advogar ou exercer qualquer outra função que não o magistério; não poder exercer atividades comerciais e, ademais, estão sujeitos a regimes disciplinares que regulam aspectos de sua vida privada.**

Desse modo, as férias em período superior a 30 dias não configuram qualquer privilégio, e sim forma de compensação por regime de trabalho diferenciado conferido a carreiras para as quais vigem restrições de maior grau.

Nesses termos, justifica-se o tratamento dado à Magistratura e ao Ministério Público quanto à duração de férias, porquanto exercem suas funções em **tempo integral**, valendo-se, inclusive, de sábados, domingos e feriados para cumprir seu *múnus* público.

Isso, porque esses agentes têm de vencer um expediente quase invencível de trabalho. Nesse contexto, destacam-se dados que auxiliam na compreensão da realidade brasileira vivenciada pelos Magistrados e Ministério Público, pautada em altíssima carga de trabalho (o dobro de casos quando comparado com os juízes europeus) e altíssima produtividade:

**Segundo o relatório do Conselho Nacional de Justiça, o Brasil tem os juízes mais produtivos do mundo** quando comparados com os juízes europeus. Cada um dos 16.000 juízes brasileiros produz, em média, 1.616 sentenças por ano, contra a média de 959 dos juízes italianos, 689 dos espanhóis e 397 dos portugueses [...] A diferença começa pela quantidade de juízes e de casos novos que cada um deles recebe. Para cada grupo de 100.000 habitantes, o Brasil tem 8 juízes (16.000 juízes para 2.000 grupos de 100.000 habitantes – 200 milhões/hab), enquanto que Portugal tem 19 juízes /100mil/hab, Itália 10,2 e Espanha 10,7. Cada um dos 19 juízes portugueses recebe apenas 379 casos novos por ano. Os Juízes italianos recebem 667 e os espanhóis 673. Juízes brasileiros recebem em média 1.375 casos novos, com picos de média de até 2.900 (em SP, RJ e RS). Ou seja, a Justiça brasileira tem o dobro da carga de trabalho do juiz europeu. E o número de processos em tramitação só aumenta a cada ano. São quase 100 milhões.<sup>9</sup> Segundo o texto da Exame, o Brasil possui o 30º Judiciário mais lento do mundo, entre 133 países, segundo o Banco Mundial. Isso não se explica, porém, pela baixa produtividade dos juízes brasileiros. **Ao contrário, [o] Índice de Produtividade dos Magistrados (IPM) em 2016 foi de 1.749 processos, o que significa a solução de mais de sete processos ao dia, em média, por juiz.** São números muito melhores do que a média anual de 959 processos dos juízes italianos, 689 dos espanhóis e 397 dos portugueses, por

<sup>9</sup> Disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-pais-dos-paradoxos-tem-os-juizes-mais-produtivos-do-mundo-mas-um-judiciario-dos-mais-morosos-e-assoberbados/>, artigo escrito pelo Juiz Federal José Denilson Branco.

exemplo, de acordo com dados de 2014.<sup>10</sup>

Ademais, conforme dados de 2019 dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, o Brasil tem 18.091 juízes<sup>11</sup> e 12.915 promotores/procuradores<sup>12</sup> ativos. O número de processos judiciais em andamento, por sua vez, é da monta de 77,1 milhões (2019), o que importa em média de **4.261,78 processos por Magistrado**.

Quanto ao Ministério Público, a consolidação de dados da publicação “Ministério Público – um retrato (2017)”, demonstra que, no ano de 2016, foram instaurados pelo *Parquet* 305.064 investigações. Na via judicial, o Ministério Público ofertou, em 2016, 3.220.099 manifestações e 360.231 alegações finais (primeiro grau), 674.510 manifestações (segundo grau ou Tribunal Superior); o que alcança **o montante de 4.254.840 atuações com peças ofertadas**.<sup>13</sup>

A alta produtividade, contudo, muitas vezes **vêm às custas da saúde desses agentes**. Quanto ao impacto do estresse decorrente do elevado volume de trabalho dos Magistrados, o que se aplica também aos membros do Ministério Público, destaca-se estudo realizado pela Escola da Magistratura do Trabalho da 15ª Região, que posiciona a Magistratura enquanto profissão altamente estressante:

**O alto nível de stress encontrado confirma a avaliação realizada pelos próprios juízes quanto ao fato de ser a profissão altamente estressante, comparando-se com dados da literatura internacional com o stress de trabalhadores de minas, é maior do que o de pilotos de avião (University of Manchester, 1987). [...] O gráfico 3 revela que aproximadamente 80% dos avaliados tinham má qualidade de vida na área da saúde, 41% tinham dificuldades na área afetiva, 39% gozavam de má qualidade de vida na área profissional e 36% não possuíam uma boa qualidade de vida social. No total, verifica-se que a amostra de juízes encontra-se bastante prejudicada em termos de qualidade de vida, o que é de se esperar considerando a alta incidência de stress verificada no grupo. É preocupante, no entanto, verificar que a Magistratura, órgão de tal importância para a sociedade no geral, esteja sendo exercida por profissionais que, devido às próprias pressões ocupacionais, se encontrem tão altamente prejudicados na área da saúde e na sua qualidade de vida, no sentido mais amplo. [...] A fonte de stress mais frequentemente mencionada foi o número excessivo de processos**

<sup>10</sup> Disponível em <https://www.anamatra.org.br/imprensa/noticias/26033-anamatra-repercute-reportagem-que-demonstra-os-reais-motivos-da-lentidao-judiciaria-no-brasil>.

<sup>11</sup> Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmoros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>.

<sup>12</sup> Disponível em <https://cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2020>.

<sup>13</sup> Disponível em [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Anu%C3%A1rio\\_um\\_retrato\\_2017\\_internet.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2017_internet.pdf).

a julgar [...]. Os sintomas de stress mais encontrados foram a sensação de desgaste, cansaço e tensão muscular [...]<sup>14</sup>

Os dados apresentados atestam o colossal volume de trabalho dos membros da Magistratura e do Ministério Público, bem como o alto nível de estresse ao qual estão submetidos esses agentes. Não obstante tais fatores, os Magistrados e membros do Ministério Público permanecem atuando com grande produtividade.

Com efeito, as informações supra demonstram que, em decorrência das vedações que lhe são impostas e da extenuante atividade laboral desses profissionais, as férias em período diferenciado não se configuram um privilégio, mas sim um direito outorgado pela lei em razão das peculiaridades às quais estão submetidos.

## II.b. Princípio da igualdade e a simetria entre os agentes políticos

Sobre as férias em período diferenciado e a observância ao princípio da isonomia, frisa-se que **o instituto mencionado não constitui uma excepcionalidade dos Magistrados e membros do MP. Outros agentes políticos que também estão sujeitos a condições distintas de trabalho possuem férias diferenciadas, como os parlamentares**, que gozam de dois recessos legislativos: o primeiro compreendido entre o dia 17 de julho a 1º de agosto e o segundo entre o dia 22 de dezembro a 2 de fevereiro (art. 57, *caput*, da Constituição).

Observa-se, desse modo, a simetria entre as prerrogativas dos membros da Magistratura e do Ministério Público e os membros do Poder Legislativo. E não poderia ser diferente, uma vez que muitas peculiaridades das atividades desempenhadas por essas carreiras também se aplicam às funções dos parlamentares. Sobreleve-se, a propósito, a inaplicabilidade do controle de jornada: o período de trabalho dos parlamentares também frequentemente extrapola o limite constitucional de oito horas diárias, estendendo-se durante a noite e a madrugada, como nas sessões extraordinárias.

Nesse sentido, repise-se que os Magistrados e os membros do Ministério Público são classificados como agentes políticos, sujeitos que atuam por convicção própria e não em obediência a ordens de superiores<sup>15 16</sup>, assim como os membros do Legislativo. **A simetria entre as prerrogativas dessas carreiras e dos parlamentares, portanto, é uma exigência do princípio da isonomia, cláusula pétrea da Constituição.**

**Dessa forma, reduzir as férias dos Magistrados e dos membros do Ministério Público, implicará, por força da simetria entre os agentes políticos, a necessária redução do recesso parlamentar. Trata-se de uma exigência do princípio constitucional, que é garantia fundamental positivada pelo Poder Constituinte originário, não podendo ser modificada.**

<sup>14</sup> Stress Ocupacional de Magistrados da Justiça do Trabalho; *in* Estudos Jurídicos - Ano 3 - N. 1 - julho de 2006, da Escola da Magistratura da 15ª Região, parágrafos citados as pgs. 23, 30 e 31.

<sup>15</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 774.

<sup>16</sup> REsp nº 1.191.613/MG, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, Data de Julgamento: 19/03/2015, Data de Publicação: 17/04/2015.

Com efeito, a redução das férias dos Magistrados e dos membros do Ministério Público implica o seu enquadramento, ao menos quanto a este ponto específico, como servidores públicos *lato sensu*. **Se os membros de um Poder devem ser enquadrados dessa forma, o princípio da isonomia exige que os membros dos demais Poderes também o sejam.**

**Portanto, inimaginável a extensão dos termos da PEC à Magistratura e aos membros do Ministério Público, uma vez que tal aplicação atacaria a igualdade e a simetria entre os agentes públicos e políticos.**

## II.c. Direito Comparado

Cumpra destacar, ainda, que férias superiores a 30 dias não só não é uma peculiaridade da Magistratura e do Ministério Público, como também não é uma peculiaridade do sistema jurídico brasileiro. Há diversos países do mundo nos quais essas carreiras também gozam férias em períodos superiores a 30 dias.

Exemplificando-se com a Magistratura, citem-se os casos da **Itália (45 dias), da Inglaterra (61 dias), da Bélgica (62 dias) e da Grécia (67 dias)**,<sup>17</sup> os quais revelam que as férias dos Magistrados brasileiros não destoam do direito comparado. Muito pelo contrário, há países que reconhecem a seus Magistrados um período de férias superior, como é o caso da Grécia.

## III. DEFESA DO FUNCIONALISMO PÚBLICO

Pelas diversas razões já expostas nesta Nota Técnica, observa-se que a Reforma Administrativa não se estende — nem poderia se estender — ao Judiciário e ao Ministério Público, sob pena de violação à independência dessas Instituições e, em última instância, ao próprio postulado da separação de Poderes.

De todo modo, em cumprimento do seu dever institucional de colaborar com o processo legislativo e em virtude do seu compromisso com a qualidade do serviço público, a FRENTAS entende pela necessidade de manifestar algumas considerações tanto ao modo como o Governo Federal tem conduzido essa Reforma quanto a algumas disposições que se mostram sobremaneira prejudiciais ao serviço público no país.

Extrai-se da exposição de motivos que a pretensa Reforma Administrativa se assenta na compreensão (equivocada) de que o Estado brasileiro “custa muito”, mas “entrega pouco” em termos de serviço público. Diante disso, o escopo do Governo, com essa Proposta, seria instituir um modelo de gestão mais flexível e desburocratizado, capaz de, a um só tempo, garantir um serviço público de qualidade ao administrado e manter a integridade fiscal do Estado no médio e no longo prazo.

<sup>17</sup> TELES, Clay Souza e. **As férias e a impossibilidade de demissão na magistratura**: breves anotações de direito comparado. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, nov. 2019 (texto para discussão nº 266).

Em primeiro lugar, é no mínimo errônea a concepção de que o serviço público brasileiro está “inchado”, em virtude de um número supostamente excessivo de servidores públicos — algo que justificaria a necessidade de medidas voltadas a reduzir esse quantitativo.

Uma análise comparativa com outros países mostra terminantemente o contrário: o Brasil, à luz de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e mesmo de países da América Latina e do Caribe, posiciona-se como um país que tem baixa relação entre o número de servidores públicos e o total da população empregada. É o que mostram os dados disponibilizados pelo relatório *Government at a Glance 2019*<sup>18</sup> e pelo relatório *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*<sup>19</sup>, ambos de autoria da OCDE.

Enquanto o Brasil tem no serviço público cerca de 12,5% de sua população empregada, a média dos países da OCDE está em 17,7%<sup>20</sup>. Comparando-se o valor discriminado para o Brasil àquele de outros países dotados de uma população com ordem de grandeza semelhante e uma economia também variada, como França (21,9%), Reino Unido (16,0%), Espanha (15,3%), Estados Unidos (15,2%) e Itália (13,4%), percebe-se que a situação brasileira (12,5%) envolve, comparativamente, um número inferior em termos de quantitativo de servidores públicos.

Outra falácia que orbita essa Reforma Administrativa diz respeito a um suposto custo excessivo do Estado com o funcionalismo público.

Um aspecto que pode ser observado para desmistificar a falsa ideia de um serviço público dispendioso envolve a avaliação quanto ao peso dos gastos com a folha de pagamento dos servidores públicos ativos no conjunto total de gastos do Estado. Quanto a esse indicador, os dados da OCDE também evidenciam que a situação brasileira não se distancia do quanto verificado nos países do bloco.

Enquanto cerca de 20,3% das despesas do país em 2017 envolveram o pagamento de servidores ativos, a média da OCDE naquele ano estava situada em 22,6%. Países relativamente comparáveis com o Brasil em termos populacionais e de diversidade econômica como México (32,0%), Rússia (27,2%), Espanha (27,5%), Estados Unidos (25,0%), França (22,5%), Turquia (22,1%) e Reino Unido (21,9%) empregam uma fração ainda maior de

<sup>18</sup> OECD, *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, 2019. Pág. 85. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. Acesso em 16/10/2020.

<sup>19</sup> OECD, *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, OECD Publishing, Paris, 2020. Pág. 75. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/13130fbb-en>. Acesso em 16/10/2020.

<sup>20</sup> Os dados disponibilizados para os membros da OCDE são relativos ao ano de 2017. Para o Brasil, os dados dizem respeito ao ano de 2018. A despeito de não se compararem dados relativos ao mesmo ano, a métrica não perde em termos de ordem de grandeza, já que a alteração de um ano para o outro é muito pequena. Como atesta a variação da média da própria OCDE: enquanto em 2009 estavam no serviço público cerca de 18,4% da população empregada, em 2017 esse indicador estava posicionado em 17,7%. Ou seja, uma variação de 0,7% no espaço de oito anos. O Brasil, que apresentava essa métrica em 12,5% em 2011 manteve-a no mesmo valor em 2018. O que atesta a comparabilidade entre os dados, uma vez a diminuta variação de um ano para o outro, guardada a ressalva quanto à distinção entre os anos.

seu montante de gastos com o funcionalismo.<sup>21</sup>

Portanto, analisadas as despesas totais do Estado, o Brasil também apresenta, comparativamente a outros países da OCDE, um dos menores indicadores que correlacionam o comprometimento desse montante total de gastos com o pagamento de servidores ativos: outro fator a desmistificar a noção de que o serviço público brasileiro é excessivamente caro.

Também não condiz com a realidade a afirmação do Governo de que o serviço público “entrega pouco”. Observe-se hoje que existe praticamente a mesma quantidade de servidores civis ativos federais desde de 1991, e, mesmo assim, de lá para cá, foram ampliadas a cobertura e o acesso da população a inúmeras políticas públicas de âmbito federal. A título de exemplo, a previdência pública, que contava com 18,9 milhões de beneficiário em 2002, passou para 30,3 milhões em 2018; o Benefício de Prestação Continuada passou de 2,3 milhões para 4,6 milhões no mesmo período; os procedimentos ambulatoriais do SUS chegaram a 3,8 bilhões em 2013 contra 1,8 bilhão em 2002; as matrículas na educação profissional de nível médio passaram de 279 mil em 2002 para 1,8 milhão em 2018.<sup>22</sup>

Além disso, é possível ilustrar a eficiência do serviço público a partir dos números apresentados pelo Poder Judiciário. De 2010 a 2019, o número de julgamentos cresceu 37,07%, partindo de 23,1 milhões em 2010 para 31,7 milhões em 2019, em dados do CNJ. Ou seja, enquanto um magistrado em 2010 julgou em média 1.310 casos, em 2019 teve que julgar em média 1.753 processos.

Cuida-se, evidentemente, de números expressivos que atestam a eficiência do Poder Judiciário. Embora os Magistrados não sejam servidores, sabe-se que esse nível altíssimo de produtividade se mostra possível em virtude do apoio de técnicos e analistas do Poder Judiciário.

Portanto, note-se que hoje se faz mais do que no passado com a mesma quantidade de agentes públicos. A crise atual das políticas públicas não se trata, a rigor, de uma crise de eficiência, mas remonta a uma crise muito mais profunda, de ordem econômica, fiscal, política e institucional. Diante dessas considerações, vê-se que se mostra extremamente injusto e inadequado tratar a crise atual das políticas públicas como se fosse um problema de ineficiência do funcionalismo público.

**Para além disso, na esteira das discussões atuais e embates acerca do funcionalismo público, não se pode olvidar que a estabilidade do agente público consiste em elemento essencial ao Estado.** Isso, porque a estabilidade é preceito constitucional insculpido no art. 41, *caput*, da Constituição.<sup>23</sup> Esse direito permite ao agente um desempenho impessoal de suas funções e livre de influências políticas, em observância à lei e ao interesse público. Dessa forma, o servidor pode exercer as suas atribuições sem

<sup>21</sup> OECD, *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, 2019. Pág. 73. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. Acesso em 16/10/2020.

<sup>22</sup> Reforma Administrativa do Governo Federal: contorno, mitos e alternativas. Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público. 1.ª ed. Brasília: Associação dos Funcionários do IPEA, 2019, p. 17-18.

<sup>23</sup> Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

quaisquer ingerências ou pressões impostas por um superior hierárquico ou agente político que exerça poder sobre a sua posição.

Ademais, a estabilidade possibilita a conservação do corpo de servidores e contribui para resguardar a memória institucional e o conhecimento técnico-administrativo, de forma a perpetuar um serviço público pautado na eficiência, previsibilidade, regularidade e racionalidade. Em síntese, **a estabilidade do agente é reflexo da estabilidade do próprio serviço público**, o que é essencial para a existência das instituições republicanas. **Qualquer discussão sobre o funcionalismo público que envolva a restrição ou a abolição desse direito atenta contra a própria democracia e contra a Constituição.**

Todas essas premissas em que se assentam a Reforma Administrativa são, conforme demonstrado, falaciosas, e não se afiguram capazes de proporcionar um verdadeiro aperfeiçoamento do serviço público.

Uma reforma administrativa verdadeiramente republicana e democrática não se faz mediante a antagonização do servidor público, tratando-o como se ele custasse muito e entregasse pouco. Pelo contrário: uma reforma administrativa fiel aos valores republicanos e democráticos e realmente preocupada com a qualidade na prestação dos serviços públicos perpassa, antes de tudo, pela valorização e profissionalização do funcionalismo público, o que envolve desde políticas remuneratórias condizentes com a complexidade do cargo até políticas de incentivo ao aperfeiçoamento e à capacitação permanente.

Dentro desse norte, seria interessante o estabelecimento de medidas orientadas a conferir maior transparência aos processos decisórios. Além disso, a regulamentação da avaliação periódica de desempenho prevista no art. 41, § 1º, III, da CF também poderia reforçar a qualidade do serviço público. Por fim, uma reforma administrativa democrática envolve igualmente a permissão e o estímulo do controle público sobre todos os Poderes em todos os níveis de governo, em efetiva promoção do empoderamento social, permitindo a participação do cidadão no âmbito das instâncias de controle do Poder Público.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por essas razões, a PEC n.º 32/2020 não se aplica — e nem poderia aplicar-se — aos Magistrados e aos membros do Ministério Público. Quaisquer tentativas de inseri-los nas disposições da PEC — tolhendo-lhes, por exemplo, a iniciativa privativa e a vitaliciedade — estarão fatalmente revestidas de inconstitucionalidade flagrante, em manifesta ofensa à separação de Poderes e aos regimes jurídicos específicos que disciplinam essas carreiras. Além disso, todas essas premissas da Reforma, que partem da concepção de que o Estado é inchado, custa muito e é ineficiente, são absolutamente falaciosas, conforme demonstrado, não podendo, portanto, orientar uma Reforma Administrativa que busque estar em consonância com a eficiência e com os valores republicanos e democráticos.

\*\*\*

Sendo o que havia para o momento, permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários, renovando os protestos de estima e consideração.

Brasília, 30 de junho de 2021.

**Renata Gil de Alcantara Videira**

*Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB)  
Coordenadora da FRENTAS*

**Manoel Victor Sereni Murrieta e Tavares**

*Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP)*

**Ubiratan Cazetta**

*Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR)*

**Eduardo André Brandão de Brito Fernandes**

*Presidente da Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe)*

**Luiz Antonio Colussi**

*Presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra)*

**José Antonio Vieira de Freitas Filho**

*Presidente da Associação Nacional dos Procuradores e das Procuradoras do Trabalho  
(ANPT)*

**Edmar Jorge de Almeida**

*Presidente da Associação Nacional do Ministério Público Militar (ANMPM)*

**Sebastião Coelho**

*Presidente da Associação dos Magistrados do Distrito Federal (Amagis/DF)*

**Trajano Sousa de Melo**

*Presidente da Associação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (AMPDFT)*